

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

JACKSON JESSÉ NONATO PIRES

GEOGRAFIA POLÍTICA COMO BASE DA TERRITORIALIZAÇÃO PARA
QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

SÃO PAULO

2021

Jackson Jessé Nonato Pires

GEOGRAFIA POLÍTICA COMO BASE DA
TERRITORIALIZAÇÃO PARA QUALIFICAÇÃO
DA GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador/a: Profa Ma. Júlia Tibiriçá Diegues Gomes

São Paulo

2021

Ficha Catalográfica

PIRES, Jackson Jessé Nonato

Geografia política como base da territorialização para qualificação da gestão e políticas públicas / Jackson Jessé Nonato Pires. São Paulo: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.: 202

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador/a: Profa. Ma. Júlia Tibiriçá Diegues Gomes

Jackson Jessé Nonato Pires

GEOGRAFIA POLÍTICA COMO
BASE DA TERRITORIALIZAÇÃO PARA
QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas,
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte
dos requisitos necessários à obtenção do título
de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em 21/07/2021

Profa. Ma. Júlia Tibiriçá Diegues Gomes - (orientadora)
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi - 2º membro da banca
Escola Nacional de Ciências Estatísticas - IBGE

Profa. Dra. Natalia Noschese Finghermann - 3º membro da banca
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Alexandre Lalau Guerra (suplente)
FLACSO Brasil/FPA

Dedicatória

À minha família, aos meus amigos e à todos aqueles que envidam esforços para a criação de políticas públicas que enxerguem os territórios e deixem os mesmos falar através delas.

Agradecimentos

Agradeço de modo geral a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que eu chegasse até aqui. Desde os meus primeiros passos nas escolas por onde passei, até chegar à PUC Minas, de onde ainda hoje guardo as palavras marcantes de alguns professores. Também agradeço pelos lugares onde trabalhei, pela convivência do conjunto de pessoas que não citarei aqui nominalmente mas que sabem que, tendo partilhado comigo a convivência diária, possuem alguma parcela de contribuição na evolução que obtive ao longo da vida.

De modo especial, agradeço a minha companheira de vida Juliana Seif, com quem aprendo sempre e que teve a atenção e paciência necessárias para ouvir diversas formulações teóricas que eu desenvolvi ao longo deste trabalho. E, mais que isto, que contribuiu com valiosas sugestões para que eu pudesse avançar com meu trabalho e exemplificar na parte final a relevância do território para as políticas públicas.

Agradeço também à todos os demais membros da minha família e aos meus parentes. Dedico a cada um destes o resultado deste trabalho. À minha mãe Adenis Martins, ao meu pai Neulito Nonato (*in memorian*), aos meus irmãos Gediel Max, Weber Antônio, minha irmã Gesiele Iza, meus sobrinhos, minhas cunhadas... muito obrigado! Sem vocês, eu não seria quem eu sou hoje. E posso dizer com toda certeza que, embora eu saiba que tenho toda a vida para seguir melhorando, sou feliz por ser quem sou. Agradeço aqui também pela família da minha esposa que tão bem me acolheu desde que nos conhecemos e decidimos seguir a vida juntos.

Agradeço à vida por cada amigo(a) querido(a) com quem tenho sido presenteado ao longo dela. Obrigado, de coração, a cada um de vocês que me acompanham, que são meus companheiros de vinhos, queijos, cervejas, risos, músicas, planos e sonhos. Que vocês, que me acompanham e torcem ao longo desta e de outras jornadas, saibam que são a extensão da minha família e que tem uma parte nesta conquista.

Agradeço à FLACSO por tudo o que aprendi neste curso. À Fundação Perseu Abramo pela bolsa de estudos e à minha orientadora Júlia Tibiriça pela condução cuidadosa nesta construção.

Não posso concluir sem agradecer à todos os músicos e canções que me proporcionaram um respirar profundo e revigorante nas pausas entre o trabalho cotidiano diário e a escrita no início da noite. E que aliviaram assim a aflição de passar por uma pandemia num mundo em que a aceleração, o “multitarefaísmo” e a busca pelo “incrível” - como escreve Júlia Rocha (2021), que foi apresentada à mim pela Juliana - foram acentuados pelas novas tecnologias de comunicação. A felicidade genuína e tranquila de ter minha atenção plenamente tomada por uma canção sempre se constituiu para mim uma espécie de remédio em dias e momentos desafiadores. E, como não podia ser diferente, esse “remédio” foi importante nesta caminhada. Homenageio a cada músico e cada canção citando os versos de um “cantautor” mineiro que ouvi muito nestes tempos:

Minha sorte é devagar
Minha força é de manhã
A humanidade é minha irmã
De espírito
De estômago

No meu calo da garganta
Corre água, nasce flor
Meu trabalho é germinar amor
Marítimo
Continental
Histórico

Dentro da água do rio, a flor
Quem te ensinou a pescar fui eu
Andar com fé eu vou até amanhecer
Numa cantiga de amor
(O Fazedor de Rios – Luiz Gabriel Lopes)

EPÍGRAFE

“Se um Estado conhece a sua ambiência geográfica em todas as características e no exato potencial de condições favoráveis ou desfavoráveis à vida dos habitantes; se esse Estado sabe de modo positivo o que significam quantitativamente os diferentes aspectos da sua composição e o que vale nas suas inúmeras aptidões e virtualidades, o povo que personifica a Nação corporificada nesse organismo político, então tem o seu destino nas próprias mãos. Determina com precisão os seus rumos históricos; adquire consciência da sua missão; precave-se a tempo dos perigos que a ameaçarem; dirige com segurança sua política demográfica, sua economia, suas realizações sociais e culturais; reajusta sabiamente a própria estrutura às exigências da sua vida interna e das relações internacionais que as circunstâncias lhe impuserem. Mas se tal Estado não tem esse conhecimento, ou o possui incompletamente, bem incerto será o seu destino”.

(FREITAS, M. A. Teixeira de. 1940, p. 100)

“Negar, portanto, a prática estratégica, seja a das origens da disciplina, seja a teorizada por Ratzel, seja a da Geopolítica explícita do Estado Maior, ou a implícita na prática dos geógrafos, é negar a própria Geografia”.

(BECKER, Bertha K. 2012, p.118)

“Art. 21 – Compete à União:

XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”.

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

APRESENTAÇÃO

Cerca de 3 anos atrás, quando decidi elaborar um projeto para tentar realizar o mestrado, eu havia estabelecido que com ele eu gostaria de contribuir de algum modo para o incentivo na transformação positiva de alguns territórios - como de vilas sem infraestrutura e equipamentos públicos - e na preservação daqueles que necessitassem ser preservados - como reservas naturais, territórios indígenas, territórios quilombolas. Ocorreram algumas mudanças de lá pra cá e, antes de me apresentar como autor, peço licença para tratar destas mudanças proporcionadas pelo processo em que me envolvi.

Naquele tempo, para tratar deste assunto eu, quase que via de regra, recorria ao emprego do termo “desenvolvimento”. Existia em mim uma compreensão implícita, como imagino ocorrer com muitas outras pessoas, de que este termo seria capaz de abarcar apenas as melhores transformações possíveis quando tratássemos de qualquer tema. Hoje, após a pesquisa e escrita da presente dissertação, tenho uma compreensão diferente. E tenho a mesma como um ganho que só poderia ser proporcionado pelo processo reflexivo propiciado pela pesquisa na qual me dediquei por cerca de 2 anos. Pesquisa esta iniciada pouco antes da chegada da pandemia ao Brasil, realizada numa época em que nossas vidas são envolvidas pela internet - que tem agora como veículo o viciante smartphone – e que a sociedade vê a atuação de forças que desmerecem o ambiente acadêmico e a ciência. A compreensão que essa rica pesquisa me deu é a de que a melhor coisa que a humanidade e suas instituições podem fazer por qualquer território e – não menos importante – para o conjunto deles, não é pregar e buscar *desenvolvimento*, mas sim *equilíbrio*. Afinal, quando refletimos bem, até mesmo o que não é bom pode se *desenvolver*, sem que para isto deixe de possuir a qualidade de *ruim*.

As reflexões que vão surgindo da pesquisa vão naturalmente tendo contato com as demais dimensões de nossas vidas, em nosso cotidiano e podem com isto se tornar ainda mais ricas. É o que ocorreu para mim no caso deste termo, quando as conversas com minha companheira de vida em torno de sua vivência no SUS, reforçaram a constatação de que seu uso – como também do termo “evolução” - não serve apenas para coisas positivas. Em nossos cafés após o trabalho minha atenção foi despertada para algo que deveria ser óbvio, mas não era tanto: uma doença pode se *desenvolver* e prejudicar a saúde de uma pessoa; um paciente em tratamento de saúde pode *evoluir* para um estado ruim. Enfim, a constatação me levou a ressignificar o uso, vendo nele um sentido excessivamente amplo. Por outro lado, não encontrei ainda nenhuma situação em que o *equilíbrio* possa significar algo ruim e, ao lidar com as categorias de análise “espaço geográfico” e “território” ou mesmo com os conceitos de país,

Estado, governo ou nação, o uso deste termo parece sempre positivo. Eis aqui a primeira mudança em relação a quando iniciei esta caminhada, a qual destaco por sua importância.

Por falar em caminhada, quero dizer que o caminho até aqui não foi fácil, o que não é novidade para qualquer um que tenha decidido se dedicar a um curso de mestrado (sobretudo tendo, ao mesmo tempo, de trabalhar para manter as contas em dia). Mas o que deixou a caminhada um pouco mais complexa foi o fato de que o contexto em que escrevi teve em si uma pandemia (ou sindemia?) que fez as coisas um pouco mais difíceis. No entanto, como aprendi a buscar fazer, tenho mais a agradecer do que lamentar e tento não me esquecer dos privilégios que tenho em um mundo no qual tantas pessoas sofrem. Nesta toada, posso afirmar que, embora tenha sido difícil manter a sanidade e escrever no ritmo necessário, a pandemia no fim das contas me ajudou a confirmar a relevância da discussão que este trabalho traz. E esta confirmação vai ao encontro do que eu sempre repetia para mim mesmo ao aventar a possibilidade de realizar um mestrado: eu queria ter a certeza de que eu chegaria ao fim do trabalho com a sensação de ter contribuído com uma discussão que, para além de ser relativa a Geografia, também tivesse a possibilidade de provocar novos olhares, de fazer surgir perguntas, de causar alguma inquietação tanto em mim quanto em quem venha a ler (independente de concordar ou discordar de quaisquer pontos aqui tratados). Fico feliz, pois vejo que ao menos a minha própria inquietação eu consegui, uma vez que este trabalho deixa brechas para o desenvolvimento de vários outros que espero poder realizar adiante. Um exemplo é a análise com dados da ocorrência de dengue em Belo Horizonte que inicialmente iria ilustrar a parte final deste documento, mas que fica para uma próxima oportunidade. E creio ainda que consegui um material que, como sonhei no início, permite acreditar que é possível transformar positivamente alguns e preservar outros, a depender da situação e necessidade de cada território.

Feitas estas considerações, quero falar um pouco deste que escreve. Mineiro, nascido em Ibirité aos 25 de junho de 1986, cresci em Contagem e mudei para Belo Horizonte com quase 30 anos para morar próximo do trabalho. Meu pai e minha mãe, com os quais sempre aprendi, tiveram pouquíssimo tempo de escola formal (por volta de 4 anos cada) assim como meu irmão mais velho. Pelo que ouvi, as contingências de suas vidas no “país do futuro” dificultaram a continuidade dos estudos. Fui o primeiro da minha família a realizar um curso de nível superior e me sinto orgulhoso por ter incentivado minha irmã mais nova a seguir o mesmo caminho anos mais tarde estando hoje, junho de 2021, prestes a se formar em Direito.

Desde mais novo eu dizia para mim e para as pessoas de minha convivência que iria estudar em alguma universidade. Quando criança, se me perguntassem o que eu iria fazer

quando adulto eu respondia sem titubear: “serei cientista”! Por algum motivo, que não sei ao certo qual, a academia sempre me chamou atenção. Mesmo quando eu não tinha muita ideia dela, eu fazia referência pois é lá que se formam os cientistas. Algo em mim dizia que eu devia continuar estudando, aproveitar as oportunidades que fossem aparecendo. E eu com o tempo fui percebendo o quanto me dava satisfação entender melhor como algumas coisas funcionavam e saber que para outras a humanidade não tinha explicação. Olhava para o céu, pensando nos mistérios que ele nos proporciona. Via curioso as nuvens e suas variadas formas durante o dia e ficava fascinado com as estrelas e a lua quando era noite. E isso me vem a mente agora quando penso na satisfação de entender algumas coisas e na consciência de não poder explicar outras.

Me parece que isso tudo envolve a vontade que eu tinha de continuar estudando, aprendendo coisas novas, mesmo que não fosse em instituições de ensino. E sou grato por continuar sentindo prazer por aprender, por alargar o horizonte do meu entendimento, de diversas formas que vão além da educação formal: tentando ser um viajante atento e pronto a descobrir coisas novas em terras desconhecidas, assistindo a um documentário ou filme sobre um momento histórico (como a “Língua das Mariposas” de José Luis Cuerda) ou batucando no carnaval de rua, com o turbilhão de sentidos e sentimentos que ele carrega, como tive a oportunidade de fazer em Belo Horizonte. Agradeço por tudo e sei que tenho muito ainda para aprender. No que diz respeito a instituições, comecei pela Escola Municipal Arthur Trindade (em Betim) e depois fui para a Escola Estadual Helena Guerra (em Contagem). Quando cursava o Ensino Médio na escola estadual, tive a oportunidade também de me formar como Mecânico de Manutenção Industrial no SENAI de Betim. E quando eu estava com meus 17 anos, após ter ido contra a corrente do meu círculo de colegas na escola e ter levado a sério o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) cerca de um ano antes, recebi uma carta que mudou a minha vida. Era uma carta do Ministério da Educação informando que eu teria o direito de concorrer a uma bolsa de estudos na primeira edição do Programa Universidade para Todos, o PROUNI. Eu, que ainda não tinha ouvido falar do programa (talvez por ver pouca televisão nesta altura da vida) fiquei maravilhado com a possibilidade de conseguir sair do ensino secundário diretamente pra uma formação de nível superior, como eu sempre pensei em fazer mas ainda não sabia como.

A felicidade da carta veio acompanhada pela dúvida: qual curso eu faria dentre tantos possíveis? Após pesquisar e pensar bastante, o curso de Geografia me chamou atenção e decidi nele investir. E vejo hoje que foi a melhor escolha possível para mim. Vejo que a minha vontade de aproveitar as oportunidades de aprender e de refletir sobre o mundo no qual me insiro, me

identifica naturalmente com a Geografia. A Geografia me permitiu olhar para a diversidade existente no mundo e exercitar análises que eu até poderia fazer por outros meios, mas não sei se com a mesma consciência que tenho depois de ter estudado desde variações geológicas e de relevo até paradigmas macroeconômicos e a relação entre Geografia e Política. Um professor no segundo período me alertou que aquilo que parece ser nossa maior virtude (transitar nessa amplitude de estudos permitida pelo trânsito entre os vieses físico e humano) trazia consigo um desafio importante: o de escolher algum campo para se aprofundar, se especializar após a graduação. Resolvi isto observando minha curiosidade com relação ao Estado, aos governos, a diversidade de países, povos e suas histórias. A vontade de compreender a instituição estatal e suas ações sobre determinados limites territoriais me fez caminhar sempre próximo da Geografia Política. E tanto o início da minha vida acadêmica (com a bolsa integral de um programa que me ajudou de forma imensurável com meu sonho de continuar estudando) quanto os caminhos no mundo do trabalho, os quais vim percorrendo após formado, me levaram a aprofundar a reflexão sobre a relação entre Geografia e Estado, entre território e políticas públicas. E assim, numa construção gradual, cheguei nesta proposta de pesquisa e tive a motivação necessária para entregar estas páginas.

Aprofundar a leitura sobre a relação entre políticas públicas e Estado me levou a ter uma visão mais qualificada sobre Geografia Política, mas desenvolver esta dissertação ampliou de forma significativa meu entendimento sobre este ramo da Geografia. Pude com isto avançar na compreensão de que se limites político-administrativos constituem um pressuposto de soberania, o Estado não deveria ser apenas um beneficiário, mas, também, cumprir um papel na busca por equilíbrio na permanente metamorfose da porção de espaço que o legitima perante seus pares e sobre a qual exerce poder como o ator de enorme peso que é. Esta compreensão, que para alguns pode parecer idealista, não faz nada além de reconhecer que, uma vez que o território se estabelece por meio de relações de poder, é natural que se cobre do Estado uma postura de busca de equilíbrio nos territórios para os cidadãos que neles habitam.

Esse aprofundamento me ajudou a identificar outras questões importantes que vão sendo apresentadas ao longo da presente dissertação. Mas, em síntese, creio que o resultado da pesquisa acaba dialogando com uma vontade que eu sempre tive: de questionar coisas que pareçam injustas. Desde que me “entendo por gente”, me comoviam e irritavam as situações e imagens que configurassem injustiças. Sempre se seguiam alguns segundos ou minutos nos quais me via estático, num ato de contemplação penosa daquilo. Após este tempo, uma indignação inquietante me dizia que deveria haver alguma forma de mudar aquilo. Afinal, quem

criava situações injustas era o próprio ser humano. Se este “inventou” as sociedades, o Estado, os governos e a economia (que, não devemos esquecer, é política) que tem variações no espaço e no tempo, deveriam haver possibilidades de criar realidades menos injustas do que algumas que eu via desde cedo. Mas como o que entrego agora dialoga com essa vontade que me move? Creio que pelo fato de que busquei mobilizar elementos que permitem discutir a importância elevada da relação entre políticas públicas e território, que leva a pensar no peso que a necessária consideração desta relação possui, permitindo ou impedindo que determinado estado (e seus sucessivos governos) possa atingir objetivos humanísticos que porventura estejam estabelecidos como norte de suas políticas públicas. Independente das subjetividades sociais que sempre permearão a atuação do Estado e leituras que possam ser feitas sobre isso, a constatação da importância desta relação amplia minha satisfação em entregar este trabalho.

Uma última característica que eu gostaria de destacar sobre a presente dissertação é que, embora a mesma se inscreva no âmbito da geografia humana, o que tratamos tem a ver também com a geografia física, uma vez que a instituição da estrutura necessária para territorializar políticas públicas beneficiaria também este ramo que constitui o todo. Fico satisfeito pois sempre vi a Geografia como algo inteiro e discordo de qualquer um que ouse dizer que algum lado nesta dicotomia é mais importante que o outro. Afinal, como trata Amorim (2007, p. 1) a “Geografia sempre foi pluralista, tanto em sua temática quanto em suas abordagens”. E, como arremata o professor: “apesar dessa pluralidade, a atividade geográfica sempre possuiu, para os geógrafos mais conscientes, uma unidade que, ao contrário do que alguns possam pensar, não é dada por nenhuma grande teoria ou orientação ideológica, mas, sim, por certos objetivos e princípios gerais, em relação aos quais sempre houve um certo consenso (explícito ou tácito) entre os membros mais coerentes da comunidade dos geógrafos”.

Por fim, desejo que a presente dissertação possa ser indutora de reflexões e diálogos em torno da territorialização de políticas públicas. Se isto ocorrer, esta que já é uma das principais realizações da minha vida terá ainda mais importância para mim. Que seja boa a leitura!

PIRES, Jackson Jessé Nonato. **Geografia Política como base da territorialização para qualificação da gestão e políticas públicas**. 202 p. Dissertação (Maestría) apresentada à Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais como pré-requisito parcial para obtenção do título de mestre em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

RESUMO

A relação entre geografia e política despertou e desperta o interesse de muitos autores ao longo da história. A área de estudos específica que relaciona ambas foi sistematizada no final do século XIX por meio da obra do alemão Friedrich Ratzel. Desde este momento, este ramo de estudos da geografia passou por fases distintas, tendo como pano de fundo o *Zeitgeist* de cada período. Mas desde o princípio até o presente momento o interesse sobre as ligações existentes entre o Estado e as terras por ele transformadas em território, bem como sobre todas as relações de poder que se desenvolvem neste cenário, parece ser o cerne das discussões no âmbito da geografia política. Neste contexto, o presente trabalho tem como foco - para além de um esforço visando sintetizar esta trajetória da geografia política – o estudo de uma possível qualificação da gestão e políticas públicas por meio da territorialização das mesmas. A metodologia do trabalho se inicia por uma pesquisa bibliográfica visando subsidiar um primeiro contato com a trajetória histórica da geografia política para em seguida buscar relacionar a mesma com o mundo contemporâneo. Por fim, buscou-se investigar os passos necessários para que gestão e políticas públicas sejam de fato territorializados.

Palavras-chave: Geografia Política; Território; Políticas Públicas; Territorialização de Políticas Públicas; TPP; Tecnologias de Informação; Tecnologias de Comunicação; Estado; Governo.

PIRES, Jackson Jessé Nonato. **Geografia Política como base da territorialização para qualificação da gestão e políticas públicas**. 202 p. Dissertação (Maestría) apresentada à Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais como pré-requisito parcial para obtenção do título de mestre em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

RESUMO (língua estrangeira)

A relação entre geografia e política despertou e desperta o interesse de muitos autores ao longo da história. A área de estudos específica que relaciona ambas foi sistematizada no final do século XIX por meio da obra do alemão Friedrich Ratzel. Desde este momento, este ramo de estudos da geografia passou por fases distintas, tendo como pano de fundo o *Zeitgeist* de cada período. Mas desde o princípio até o presente momento o interesse sobre as ligações existentes entre o Estado e as terras por ele transformadas em território, bem como sobre todas as relações de poder que se desenvolvem neste cenário, parece ser o cerne das discussões no âmbito da geografia política. Neste contexto, o presente trabalho tem como foco - para além de um esforço visando sintetizar esta trajetória da geografia política – o estudo de uma possível qualificação da gestão e políticas públicas por meio da territorialização das mesmas. A metodologia do trabalho se inicia por uma pesquisa bibliográfica visando subsidiar um primeiro contato com a trajetória histórica da geografia política para em seguida buscar relacionar a mesma com o mundo contemporâneo. Por fim, buscou-se investigar os passos necessários para que gestão e políticas públicas sejam de fato territorializados.

Palavras-chave: Geografia Política; Território; Políticas Públicas; Territorialização de Políticas Públicas; TPP; Tecnologias de Informação; Tecnologias de Comunicação; Estado; Governo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
1 - INTRODUÇÃO	16
2 - UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DO ESTADO E DO PODER	20
2.1 – Do pioneirismo ao ostracismo: entraves na difusão da obra de Friedrich Ratzel e possíveis impactos para a geografia política	21
2.2 – Gestão e políticas públicas no âmbito da geografia política: “o Estado não paira no ar”	32
2.3 – O percurso de 120 anos desde Politische Geographie	41
3. GEOGRAFIA POLÍTICA E MUNDO CONTEMPORÂNEO	60
3.1 – Das relações de poder que transformam terras em territórios: conhecer e reconhecer o solo apropriado pelo Estado e convencionado politicamente com seus pares	62
3.2 – Potência e inoperosidade em análises de geografia política	73
3.3 – Ação ou inoperosidade conforme o contexto territorial	79
3.4 – Novas Auroras: o contexto atual e impactos visíveis na geografia política	87
4 - TERRITORIALIZAÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	112
4.1 – Geografia política do século XXI: o acesso à inteligência geográfica por meio da territorialização	113
4.2 – Entre vontade e realidade: marcos legais, aspectos institucionais, recursos humanos e infraestrutura de dados geospaciais para um ciclo de políticas públicas territorializadas	124
4.3 – Dois exemplos em TPP: análises sobre extrema pobreza e pobreza e distribuição dos casos de COVID 19 no município de Belo Horizonte	149
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
REFERÊNCIAS	191

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como principal força motriz o interesse pela relação existente entre o Estado, o governo, as políticas públicas e o(s) território(s). Neste contexto, algumas perguntas surgem de modo insistente: se o território é algo construído, no caso dos estados é algo consensuado politicamente com seus pares, haveria alguma responsabilidade mínima de determinado estado para com a porção de terras em que se estabelece? Como a instituição estatal lida com as terras que ele transforma em território e qual o efeito desta atuação ao longo do tempo? A gestão e as políticas públicas podem ser qualificadas tendo como pressuposto um processo permanente e sistemático de territorialização das mesmas? Se sim, como realizar este processo?

Ao longo e ao cabo deste interesse relacional e das questões que o mesmo pode suscitar, há uma pergunta síntese que, aos olhos do autor, soa quase que como uma provocação: como é possível, para uma instituição que depende tanto de um território, de um povo e de recursos naturais e estratégicos, realizar qualquer ação (movendo variados recursos) sem que haja um mapa a identificar onde é mais adequado ou urgente realizar a mesma? Mais que um mapa, uma base cartográfica que permita representar o máximo de elementos físicos e humanos, em variadas escalas cartográficas e temporais, que, por meio destas características propicie análises variadas. Em outras palavras, se os recursos são escassos e a administração é, por conta disto, um pressuposto, saber onde cada um deles se encontra e onde cada ação melhor se enquadraria pode ser uma vantagem estratégica e pode ser uma forma de se qualificar políticas públicas.

As preocupações que motivaram a realização deste trabalho não são novas. Parecem estar no mesmo campo daquelas pelas quais se moveu o estatístico baiano Mário Augusto Teixeira de Freitas que, após atuar em serviços de seu ofício na década de 20 no estado de Minas Gerais, esteve empenhado na década de 30 na linha de frente para criação do Instituto Nacional de Estatística (LANARI, 2016, p. 8) que, menos de 10 anos após criado, se transformaria no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidenciando com isto a importância de se levar em conta o(s) território(s) sobre os quais se levantavam e se organizavam números.

Além de constatar que as preocupações motivadoras não eram novas, o percurso para a realização deste trabalho permitiram também confirmar que já havia um lugar certo no âmbito da geografia acadêmica para se investigar e buscar contribuir para um aprofundamento

reflexivo em torno da territorialização de gestão e políticas públicas: a geografia política. Sistematizada no final do século XIX na obra *Politique Geographie* do alemão Friedrich Ratzel, a mesma parece ter as bases necessárias para que se realizem reflexões críticas e proposições a respeito da relação entre Estado e território. Por ocasião da escrita da obra sistematizadora não havia ainda a preocupação ou mesmo os elementos teóricos necessários para se discutir ao nível das políticas públicas, de Estado ou de governo. Não havia ainda um amadurecimento teórico conceitual, que veio sendo construído no século XX, que permitisse essa discussão. E ao longo das décadas seguintes este interesse parece não ter sido tão forte ou, ao menos, evidente na produção dos teóricos que se destacavam neste ramo de estudos. Por outro lado, após algum esforço de pesquisa na área somado a algum conhecimento relativo à gestão pública, parece se tornar latente a percepção de que há um arcabouço teórico perfeito para se tratar de políticas públicas no âmbito da geografia política. De forma semelhante, ao pesquisar as discussões recentes sobre territorialização de políticas públicas (TPP) - especialmente aquelas provocadas na União Européia pela publicação daquele que ficou conhecido como “Relatório Barca” (BARCA, 2009) – é perceptível que as mesmas se enquadram perfeitamente na geografia política. O documento, intitulado “*AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*”¹, levantava a necessidade de que, para dar certo, uma política de coesão deveria sempre levar em conta, e cada vez mais, particularidades e interesses locais que normalmente não são captados na escala diretiva do bloco econômico. Em um paralelo com as leituras cartográficas na geografia, podemos compreender isto como uma limitação natural imposta pela escala: aqueles sujeitos que atuam na alta administração da União Européia, lançando um olhar de cima para baixo para todos os países do bloco não são capazes de ter, sozinhos, uma visão como a daqueles sujeitos que atuam na gestão ou são cidadãos de cada país membro. Ainda que os gestores do bloco detenham a melhor capacitação técnica e se esforcem ao máximo por horizontalizar algumas diretivas, atuam em uma escala diferente. E no que diz respeito aos países que o compõe, só os gestores e cidadãos destes é que enxergam e podem falar da forma mais assertiva de seus problemas particulares. Isto ocorre pelo simples fato de que são eles que estão mais próximos destes os vivenciando. Ou seja, eles enxergam em uma escala ampliada em relação aos gestores do bloco. Por estarem nesta escala (no(s) território(s) menores, no lugar ou, como sugere o

1 Tradução nossa: “Uma para uma política de coesão reformada: uma abordagem como base no local para atender os interesses e expectativas da União Européia”.

documento, “no local”) é que tem condições de olhar para as diretrizes que vem de cima e sugerir adequações que possam fazer as mesmas darem certo onde vivem. Podemos portanto, dizer que estamos diante de uma problemática tratada em geografia política pois a mesma, desde a sistematização, busca se debruçar sobre a relação entre instituições estatais e o território.

Foi este percurso teórico, sintetizado acima, que deu ao presente trabalho a estrutura que possuí, de modo a de refletir nela a construção que se realizara ao longo da pesquisa. O intuito é permitir ao leitor realizar um trajeto parecido com que foi feito pelo autor, bem como evidenciar a ligação existente entre a territorialização de gestão e políticas públicas com a geografia política.

De início, o trabalho trata de uma abordagem territorial do Estado e do poder, buscando investigar uma possível necessidade de que o Estado reconheça a base material sobre a qual se estabelece. Trataremos neste capítulo também da sistematização e evoluções teóricas posteriores da geografia política que, em cada fase de sua produção, parece refletir um pouco do contexto do mundo naquele período.

Em seguida, no capítulo seguinte, trataremos de buscar uma visão a respeito da geografia política frente o mundo contemporâneo. Em primeiro lugar, tendo em vista a importância do conceito de território para as investigações realizadas, o capítulo se inicia com um esforço no sentido de mostrar a pluralidade de concepções com as quais o conceito é tratado e também a opção de concepção feita pelo presente trabalho. Em segundo lugar, o capítulo tratará de uma reflexão em torno da possível *inoperosidade* (AGAMBEN, 2005, p. 25-26) do Estado e suas consequências quando se trata de assuntos que possam ser considerados estratégicos para a nação. Para tanto, realizamos um uso contextual da terminologia proposta por Agamben (2005), de apontamentos de uma pesquisa sobre efeitos deletérios da ausência do saneamento básico sobre a saúde de populações vulneráveis (EPIG, 2011) e ainda de descobertas recentes no campo da epigenética (FRANCIS, 2015). Por fim, o capítulo busca vislumbrar se há uma influência da evolução tecnológica informacional na manutenção ou elevação da importância da geografia política, para estados, governos e cidadãos. Neste sentido, observamos o impacto recente das tecnologias de comunicação em processos eleitorais e a relevância recentemente adquirida pelo conceito de “guerra híbrida” (KORYBKO, 2018).

Por fim, o último capítulo buscará explorar os fundamentos necessários para que se busque uma efetiva territorialização de gestão e políticas públicas e ainda apresentar possíveis qualificações obtidas por meio da territorialização. Nesta direção, o capítulo se inicia tratando da diligência necessária para com a implantação de políticas públicas (D’ASCENZI & LIMA,

2014) e segue observando a contribuição de alguns autores portugueses que tem dialogado muito sobre a importância da territorialização de políticas públicas (TPP). Logo após, fazendo alguns paralelos com a realidade brasileira atual, trataremos de possíveis desafios a serem enfrentados para uma efetiva TPP, considerando-a fruto de um processo bem estruturado, sistemático e contínuo. E em caráter conclusivo, após o longo percurso teórico realizado, apresentaremos dois estudos de caso com o objetivo de ilustrar a potencialidade existente na territorialização de gestão e políticas públicas. Ambos tem como delimitação territorial o município de Belo Horizonte. O primeiro deles tratará de algumas análises em torno da distribuição territorial da pobreza e extrema pobreza na capital mineira e o segundo de análises envolvendo números relativos à pandemia de COVID 19.

2 - UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DO ESTADO E DO PODER

Este primeiro capítulo tem o intuito de exercer um papel de caráter preambular - o qual consideramos fundamental - diante do conjunto do trabalho.

Em primeiro lugar, buscaremos ter alguma compreensão mínima sobre o contexto no qual a obra *Politische Geographie* foi sistematizada e sobre o tratamento recebido pela obra geral de Ratzel, bem como possíveis impactos deste na crítica ou difusão da sistematização basilar proposta. Para isto, utilizaremos algo do que se tem de registros sobre o pensamento e obra do autor.

Em seguida, abordaremos algumas proposições teóricas relativas a geografia política, tentando identificar o que haveria nela que possa ser utilizado no diálogo relativo à gestão e políticas públicas. Neste sentido trataremos de feições proeminentes observadas em *Politische Geographie*, as quais podem dialogar com evoluções posteriores (especialmente na perspectiva de análise sobre ação do Estado e planejamento governamental). Para além deste destaque introdutório em torno da proposição teórica pioneira - no terceiro e último item deste capítulo – objetivamos superar o que aparentemente propôs o trabalho do autor alemão, procurando elencar aquelas que teriam sido as evoluções posteriores no campo da geografia política mais reconhecidas e/ou difundidas bem como diferenças que possam existir entre este campo teórico e o da geopolítica. Este resgate provavelmente auxiliará no exame, ao longo do restante do trabalho, de elos entre sistematizações iniciais e a atualidade, no que tange a proposição de territorializar políticas públicas.

2.1 – Do pioneirismo ao ostracismo: entraves na difusão da obra de Friedrich Ratzel e possíveis impactos para a geografia política

“Eu escrevi, erradamente, que Ratzel é redescoberto. Mas não, ele é pura e simplesmente descoberto” (1988, p. 378² apud CARVALHO, 2011 p. 146).

A exemplo do que o suíço Claude Raffestin constata na epígrafe acima, também outros autores (SANGUIN, 1977 p.6-8; 1990 p. 580; MARTINS, 1992 p. 105-113; SEEMANN, 2012 p. 2-14) têm realizado nas últimas décadas um movimento que podemos considerar como de autocrítica e/ou reinterpretação em torno da obra de Friedrich Ratzel (1844-1904). O alemão é um dos que contribuíram, ao final do século XIX, com o trabalho de sistematização da geografia moderna (ou geografia científica), tendo peso significativo no estabelecimento do ramo teórico humano desta ciência, por meio de suas obras mais conhecidas³. Entre as produções de Ratzel se destaca o livro *Politische Geographie* (1897), obra que nos leva ao interesse inicial pelo autor devido tanto a fundamentação de sua relevância para a geografia política (da qual trataremos aqui) quanto ao objetivo primário desta dissertação.

Por meio desta contribuição, este autor seria um dos mais importantes - como também o francês Paul Vidal de La Blache (1845-1918) – a suceder o trabalho de Alexander von Humboldt (1769-1859) e Carl Ritter (1779-1859), atuando em prol do reconhecimento da geografia científica e da presença recorrente da mesma em diversos debates ao longo do século XX até este início do século XXI. Com estas credenciais, é natural que se imagine um status distintivo de sua obra que, por consequência, fez com que muitos debates e evoluções teóricas tenham sido desenvolvidos a partir da leitura direta dos conceitos e ideias nela expressos. Porém, ao realizar um retrospecto sobre a evolução do pensamento geográfico até sua fase moderna, o que temos é um cenário que destoava desta expectativa. Como assinalado por Martins (1992, p.106), “Apesar da inquestionável importância como intelectual (que será explicitada adiante), a contribuição de sua obra para a geografia permanece ainda muito pouco explorada. Na verdade, até recentemente Ratzel era uma figura enigmática, esquecida”.

Desde a constatação de Martins, no início dos anos 90 do século passado, a constatação poderia ser atualizada conforme a observação de uma mudança no contexto dos anos que se

² RAFFESTIN, C. “**Postface**” in RATZEL, F. *Géographie Politique*. Paris: Economica, 1988 (p. 378-381).

³ Seu livro *Antropogeographie* talvez seja a obra mais representativa neste sentido, de tal modo que Claval (2006, p.73-75) considera a mesma como fundadora da geografia humana.

seguiram. Mas, embora possa soar exagerado para aqueles que não estejam familiarizados com o assunto, parece persistir o desconhecimento sobre a obra efetiva e uma imagem pré-concebida que talvez seja excessivamente crítica – e, assim sendo, injusta – sobre a obra do autor germânico. Isto, mesmo após o trabalho de reinterpretação ou autocrítica que vem sendo realizado pelos autores mencionados anteriormente. Conforme Seemann (2012, p. 2):

No começo do terceiro milênio, esse geógrafo alemão continua sendo um cientista cuja obra ainda está aguardando uma maior apreciação. Apesar da sua importância inegável como figura intelectual formativa na geografia, sua obra e a natureza geral da sua contribuição não são bem conhecidas, e até pouco tempo atrás, ele tem sido algo semelhante a uma presa fácil para os críticos, um enigma ou uma figura esquecida na história da disciplina.

A situação evidenciada, tanto por Martins (1992) quanto por Seemann (2012) três décadas mais tarde, é algo que provavelmente refletiu na formação de opiniões sem leitura prévia e, por conta disto, pode ter prejudicado possíveis evoluções teóricas (incluindo aquelas originadas de críticas bem embasadas) partindo da leitura do autor. Com isto, diversas formulações posteriores no seio da Geografia ou de outros campos do saber, podem apresentar como novidades alguns apontamentos feitos por Ratzel, deixando, portanto, de fazer a referência devida. O contexto é culpa do desconhecimento propiciado pelo ostracismo no qual foi jogada a obra do autor, como observou Martins (1992, p. 111), que não faz esta leitura isoladamente. Conforme Carvalho (2011, p.149).

(...) algumas das argumentações e reflexões mais importantes que têm sido desenvolvidas por pensadores da contemporaneidade, particularmente aquelas que insistem na necessidade de ampliação dos diálogos entre os diversos saberes e pela adoção de posturas transdisciplinares, capazes de considerar e valorar, sem as hierarquizações discricionárias de praxe, as contribuições cognitivas tanto da ciência como da arte, poderiam encontrar apoio em muitas das considerações de Ratzel, valendo-se inclusive das inúmeras formulações que pioneiramente ele desenvolveu.

Com base em tudo isto, relembrar o papel de tributário no processo de afirmação acadêmica da geografia moderna, bem como de sistematizador da geografia humana (com a obra *Antropogeographie*) - seguindo os primeiros passos neste sentido dados por Carl Ritter (CAPEL, p.41, 2008 [1981]; CLAVAL, 2006, p.67) – bem como da geografia política acaba servindo como algum tributo à contribuição deste autor. Mas mais que isto, como pude constatar durante a pesquisa para escrita do presente trabalho, serve como elemento importante na compreensão do percurso teórico da geografia política até o momento contemporâneo e, principalmente, como elemento fundamental para compreender o que haveria de relações entre a discussão e iniciativas atuais em TPP com o arcabouço teórico da geografia política.

Portanto, de saída, temos um autor cuja obra teria servido como bases mas que em seguida parece ter caído no esquecimento. Essa situação complexa nos motiva, seguindo o caráter preambular anunciado para a presente seção, a investigar minimamente a motivação de tal ostracismo. Para compreendê-lo, vale iniciar pela leitura de um trecho biográfico escrito por Claval (2006, p.74).

Friedrich Ratzel (1844-1904) nasceu numa família modesta do Sudoeste da Alemanha. Na universidade estuda zoologia sucessivamente em Heidelberg, Iena e Berlim. Foi convertido ao darwinismo por Moritz Wagner (1813-1887) que tinha introduzido na Alemanha as teses do grande cientista inglês e distinguia-se pelo papel que dava às migrações para explicar a diferenciação das espécies. A primeira obra de Ratzel, *Sein und Werden der organischen Welt* (Essência e Destino do Mundo Orgânico, 1869), é inspirada nesse mestre.

Após a guerra de 1870, em que participa como militar alemão, a carreira de Ratzel toma outra direção. Parte como jornalista para os Estados Unidos, onde passa vários anos. Visita também o México. De volta à Alemanha, utiliza a sua experiência americana para defender a tese sobre a imigração chinesa na Califórnia. Ao novo doutor é atribuída, em 1876, uma cátedra de Geografia na Universidade técnica de Munique, que troca, em 1886, pro Leipzig, considerada mais prestigiosa. Aí leva a vida normal de um universitário que escreve e publica muito.

A síntese biográfica feita por Claval (2006), destaca a ligação que Ratzel teve, desde o princípio de sua vida acadêmica, com a zoologia o que, veremos, influencia suas formulações posteriores. Ao texto de Claval (2006) parecem caber ao menos três complementações importantes que permitem ter uma ideia melhor sobre o trajeto teórico desenvolvido pelo autor, o que também ajuda na compreensão da ótica em que o mesmo escreveu, bem como de parcela significativa das restrições ulteriores à sua obra.

Seemann (2012, p. 5), aponta que houve no início uma quarta universidade em que o alemão se matriculou: *Karlsruhe*. Além disto, conforme Brunhes (1904, apud SOUZA, 2015, p. 271) o autor realizara um primeiro doutorado, justamente na área da zoologia, o qual era intitulado *Beiträge zur anatomischen und systematischen Kenntnis der Oligochaeten* de 18684 (um estudo geral anatômico dos *oligochaetes*, uma sub-classe à qual pertence as minhocas). Por fim, como terceira complementação (e talvez a mais importante), Seemann (2012, p.5) aponta que teria ocorrido mais um contato o qual, além daquele com o explorador e naturalista Moritz

4 BRUNHES, Jean. **Friedrich Ratzel (1844-1904)**. in: HULOT, Le Baron & RABOT, M. Charles (org). *La Géographie – Bulletin de la Société de Géographie. Revue Mensuelle*, Tome X. Paris: Masson et Cie, Éditeurs, 1904 (p. 103-108)

Wagner⁵, também teria confluído para fortalecer a relação com a teoria do inglês Charles Darwin: em Iena e Berlim, Ratzel teria tido contato com Ernst Haeckel⁶ (1834-1919).

Verificamos então que a trajetória do autor estava sempre permeada por estudos naturalistas mais vinculados à biologia e tal fato viria a influenciar as formulações posteriores feitas pelo autor incluindo uma comparação infeliz e perigosa: a de que o Estado seria um “organismo ligado ao solo” (RATZEL⁷, 1987 apud PFRIMER, 2011, p.51). Para além de uma breve afirmação, o alemão detalha uma visão na qual o Estado é comparado de diversas formas a um organismo vivo (RATZEL, 1987). Conforme assinala Seemann (2012, p. 7), Ratzel compreendia que “O estado como unidade coletiva agiria como um organismo vivo e dinâmico, e o seu crescimento físico (isto é, a expansão territorial) seria um processo normal, saudável e

5 Além da apresentação feita por Claval (2006) - destacando a visão de Wagner sobre a relevância das migrações, - pode-se mencionar um debate acadêmico ocorrido de 1868 a 1972 entre o explorador naturalista e o médico, zoólogo e difusor darwinista August Weismann (1834-1914). Charlotte Weismann (2010, p.) afirma que na ocasião Wagner defendeu que o isolamento de uma colônia de sua fonte original é um fator preliminar e necessário para a especiação. Por outro lado, August Weismann argumentava que, embora aceitasse este fator, considerava-o secundário, sendo a seleção natural e o fator sexual os principais vetores do processo. Somente décadas mais tarde a especiação geográfica, que Wagner defendia após viagens à Argélia, Cáucaso e Vales Andinos (Wagner, 1841 e 1847) adquiriu centralidade na síntese evolutiva. Assinalar aqui este debate, atende ao interesse de chamar atenção para ideias que ebuliam naquela época. A mesma em que se afirmavam as ciências modernas e na qual o impacto da teoria darwiniana animaria o debate em vários círculos intelectuais, mesmo os não ligados diretamente ao campo da biologia. Contexto este que, notadamente, exercera influência em concepções de Ratzel.

6 Conforme Gilge (2013, p.1) trata-se de um zoologista e médico alemão que, a exemplo de Moritz Wagner, foi um dos nomes mais proeminentes da ciência daquele país na segunda metade do século XIX e início do século XX. O autor é considerado por Kutschera, Levit e Hossfeld (2019, p.1) como um “filósofo da ciência”. Boa parcela de sua produção científica foi dedicada à divulgação e defesa da teoria darwiniana. Conforme Gilge (2013, p.1) “a repercussão de suas obras, especialmente as destinadas a divulgar e defender as ideias darwinianas, pode ser atestada pela grande quantidade de citações e produções que elas geraram”. Sua identificação com o darwinismo chegou ao ponto em que o autor recebeu a alcunha de “*German Darwin*” (GILGE, 2013 p.1; KUTSCHERA et al 2019, p.1).

7 RATZEL, Friedrich. **La géographie politique: les concepts fondamentaux**. Chapitre I – L’État comme organisme lié au sol, Paris: Fayard, 1987, pp. 220, p. 59 – 71.

necessário”. O perigo mais evidente desta comparação é que a mesma pode normalizar possíveis condutas autoritárias de alguns países em relação a outros, sobretudo quando observamos uma influência clara da teoria darwiniana. Eis o primeiro motivo identificado por nós, que se tornou marcante e negativo ao se realizar uma leitura crítica sobre a obra do alemão e que, provavelmente, concorreu para o ostracismo de parte importante de seu trabalho.

Vem, ligado umbilicalmente a este primeiro motivo, um segundo que ainda hoje pode afastar alguns leitores: a instrumentalização do termo *Lebensraum* (espaço de vida) – bem como de outros elementos contidos nas formulações de Ratzel - em escritos posteriores que, embora não tivessem sido escritos pelo alemão, parecem ter sido tomados por alguns como extensão de suas proposições. O primeiro a realizar esta instrumentalização foi o cientista político sueco Rudolf Kjellén em 1905 (SANGUIN, 1977, p. 5), o qual criou a expressão *geopolítica* e realizou as primeiras teorizações relativas à mesma (COSTA, 1992, p. 56). As teorizações de Kjellén, por sua vez foram, foram apropriadas pelo general Karl Haushofer, formado em Geografia (COSTA, 1992, p.56) que as utiliza buscando fundamentar ideias nazistas. Com um corpo teórico próprio - que aprofundava elementos mobilizados por Kjellén - de caráter não acadêmico foi escrita à partir de 1924 uma geopolítica nazista, a qual ficaria documentada por meio da *Zeitschrift für Geopolitik* (Revista de Geopolítica), fundada naquele ano e da qual o general Haushofer foi diretor até o ano de 1944 (SILVA, 2003, p. 2). Chama atenção o fato, conforme trata Silva (2003, p. 1), de que as ideias expressas na referida revista eram “críticas (...) ao ‘tradicionalismo acadêmico da Geografia na Alemanha’”. Essas críticas eram baseadas na ideia de modernização e rompimento com a racionalidade científica, típicas do ambiente intelectual da República de Weimar”. Tal fato por um lado é curioso pois parece ter sido o criticado “tradicionalismo” que fez com a Geografia alemã tenha um lugar de destaque na história de tal ciência. Por outro lado, por motivos óbvios, as críticas feitas pelos nazistas servem como um elogio e ao mesmo tempo um indício importante de seu afastamento da construção acadêmica realizada por Ratzel e seus pares.

Esta teorização geopolítica particular dos nazistas é tratada por alguns autores como *geopolitik* (COSTA, 1992, p.119), visando ressaltar as particularidades da mesma, destinada a atender ao vil projeto nazista. Mas ao que se tem de registro, as próprias formulações de Kjellén - apresentadas duas décadas antes da criação da revista que retrataria a geopolítica nazista - traziam em si afirmações que exaltavam a guerra, o imperialismo e o racismo, motivos pelos quais seria classificada como uma “pseudociência” por Sanguin (1977, p. 5).

Em outras palavras, diferente da geografia política sistematizada por Ratzel, a *geopolitik*, teve no seu nascimento características de cunho meramente ideológico e supremacistas que depuseram contra si e que por algumas décadas – entre 1945 e 1970 - serviram para demonizar a geopolítica (VESENTINE, 2010, p.133). Kjellén⁸ (1917 apud VICENS-VIVES, 1961, p. 49) afirmaria, por exemplo, que “O Estado nasce, cresce, e morre em meio de lutas e conflitos biológicos, dominado por duas essências principais (o meio e a raça) e três secundárias (a economia, a sociedade e o governo)”. Segundo Fernandes (2003, p. 225), a “receptividade ao discurso imperialista/conservador/autoritário e ao neologismo de Kjellén foi bastante significativa, não só na Suécia, como entre o público de língua alemã (Alemanha e Áustria)”. Fernandes (2003, p.225) ainda complementa que Kjellen formava um “trio não alemão super germanófilo” com o britânico Houston Stewart Chamberlain e com o francês Joseph-Arthur (conde de Gobineau). O maior fator de admiração pela Alemanha que ligava os 3 seria a lamentável crença na superioridade da “raça ariana”. A diferença entre a geografia política e o radicalismo supremacista é ressaltada pelo próprio Kjellén que considerava a primeira um ramo da geografia (como de fato é) e a segunda como um ramo da ciência política (COSTA, 1992, p. 56) - embora o que foi escrito por Kjellén, como dito, tenha sido considerado por muitos como pseudociência (VESENTINI, 2010, p.133). E as diferenças merecem ser ressaltadas. Em *Politische Geographie*, por exemplo, Ratzel (1987 apud PFRIMER, 2011, p. 51-52) deixaria clara uma visão bem diferente daquela de Kjellén quando teoriza que o “Estado é uma fração de humanidade e uma fração de solo” e em seguida afirma que considera “povo um conjunto político de grupos e indivíduos não necessariamente vinculados pela raça (der Stamm), nem pela língua, mas no espaço, por um solo comum”. Evidencia-se, além da evidente valorização do elemento territorial, um tratamento dado ao assunto da “raça” (tão em voga naquele momento histórico) que difere frontalmente do autor sueco. Conforme Costa (1992, p.56-57):

Em nenhum momento Kjellen deixa dúvidas quanto ao caráter estreito, reducionista e expansionista de sua concepção de Estado e dos objetivos de sua "nova ciência", intencionalmente dirigida aos "estados-maiores" dos impérios centrais da Europa, em especial a Alemanha. Daí a sua rejeição da geografia política tal como vinha se desenvolvendo, isto é, um campo de investigação acadêmica autônomo e apartado dos projetos estatais imediatos. Toma-a como base geral apenas naqueles seus aspectos passíveis de instrumentalização, submetendo-a aos requisitos das estratégias de conquista e domínio. Com isso, inaugura a mais controversa de suas vertentes, a geografia política da guerra, ou a geopolítica.

8 KJELLEN, R. **Der Staat als Lebensform**. Alemanha, 1917 - em tradução livre: O Estado como forma de vida

Não por acaso a *geopolitik* dos nazistas, conduzida por Haushofer, encontrou em Kjellén um aparato importante. Não por acaso a revista fundada por eles fez referência à recém criada “geopolítica” de Kjellén ao invés da recém sistematizada “geografia política”. A leitura é corroborada por Fernandes (2003, p. 225-226) que afirma:

(...) para Kjellén, a Geopolítica não era um neologismo inócuo de agradável ressonância erudita, como afirmavam os seus críticos e detratores, nem, certamente, mais uma palavra ‘cara’ (five dollar term) com um glamour sinistro como a qualificou a revista norte-americana Life, durante a II Guerra Mundial (Hans Weigert citado por Ó Tuathail, 1996: 112 e nota 4). Tratava-se, antes, de um neologismo que designava uma verdadeira ciência autónoma, com um objecto novo, diferente da Politische Geographie (Geografia Política, 1897), criada pelo mais importante geógrafo germânico da segunda metade do século XIX – Friedrich Ratzel – o detentor da cátedra de Geografia (1886) na prestigiada Universidade de Leipzig e um dos mais influentes geógrafos da Europa novecentista.

É muito provável que o trabalho de Ratzel, que além de utilizar a metáfora organicista continha também um teor imperialista e de exaltação da cultura alemã (que compreendemos apenas se considerarmos os registros sobre o clima intelectual da Europa naquela época), tenha sido citado quando conveniente por Haushofer teóricos da *geopolitik*. No entanto, por seu caráter acadêmico e menos tendente ao radicalismo, felizmente não seria o pilar da *geopolitik*. Conforme Silva (2003, p.7):

Elegeu-se como fonte de inspiração a obra do ‘cientista político’ Johann Rudolf Kjellén (1864-1922), ‘representante do ultra-conservador Partido Nacional da Suécia’ (Kost, K. 1988:42). A referência às obras de Kjellén pelo recém formado grupo, persistiu durante os anos de existência da revista.

Silva (2003, p. 7) ainda complementa que a obra que teria despertado maior interesse do grupo gestor da revista era justamente a *Der Staat als Lebensform* (O Estado como forma de vida) que foi lançada na Suécia em 1916 (*Staten som Lifform*) e um ano após ganhou sua edição alemã (FERNANDES, 2003, p. 225). Fato é que por muitos anos após a queda dos nazistas, a *geopolitik* seguiu demonizando a geopolítica, o que por sua vez contaminou os olhares em direção à geografia política e, naturalmente, à obra e ao autor que a sistematizou e apresentou termos que, como dito, foram apropriados. Contaminação que se dá não apenas pela apropriação de alguns conceitos feita por Kjellén e o corpo gestor da revista mencionada acima, mas também pela própria semelhança semântica contida na escolha do termo pelo autor sueco. As relações de poder entre estados eram tratadas na obra de geografia política de Ratzel e em trabalhos posteriores com grande reconhecimento como os do geógrafo inglês Halford Mackinder, porém em ambos os casos não se utilizava o termo empregado por Kjellén (COSTA, 1992, p. 77). A expressão *geopolítica* só passaria a ter uma elaboração acadêmica, ao menos entre autores ligados ao ramo político da Geografia, na segunda metade da década de 70

(VESENTINI, 2010, p. 134). Fato é que, a despeito dos esclarecimentos, criava-se assim mais uma barreira para a leitura da obra de Ratzel.

O terceiro motivo que identificamos aqui para o ostracismo dos escritos do autor germânico, se refere a associação entre ele e uma pretensa defesa do chamado *determinismo ambiental*, que constituiria uma visão antagônica frente ao geógrafo francês Paul Vidal de La Blache supostamente filiado a uma linha de interpretação tratada como *possibilista*.

A primeira visão, atribuída ao pensamento de Ratzel, entende o ambiente como um fator que predominaria frente as ações dos seres humanos. O uso e ocupação do solo então se daria mais em função de variadas limitações impostas por características naturais do meio, sendo algumas delas intransponíveis. Um povo então iria ocupar ou não, ser próspero ou miserável em seus intentos, devido apenas às limitações impostas pelo ambiente em que estivesse inserido, independente de possíveis esforços que envidasse. Portanto, estaríamos diante de um ser humano impotente frente o meio natural. Já na visão possibilista, as sociedades se desenvolveriam com base em sua capacidade de vencer limitações impostas pelo ambiente natural, tendo como trunfo a criação e uso de técnicas. Ao se admitir a propagação de tal dicotomia, não é tarefa complicada imaginar qual das duas visões foi vista como simplista e limitada. No Brasil, por décadas tomou-se de forma inquestionável tal dicotomia que foi sendo replicada cotidianamente na academia. Conforme Seemann (2012, p. 3) “(...) preserva-se uma imagem caricaturesca e simplificada do pensamento de Ratzel que pode ser encontrada na maioria dos livros introdutórios à geografia no Brasil. Ratzel = determinismo ambiental. Ponto final”. Eis aqui um segundo motivo que tornou pouco atrativa a leitura dos trabalhos do referido autor.

Porém, este motivo é mais um que se soma ao emaranhado de imprecisões em que se inseriu a produção de Ratzel. Neste caso, imprecisões que foram ora intencionais e ora sem intenção. Segundo o francês Sanguin⁹ (1990, p. 579 apud SEEMANN, 2012, p.2) a pecha de determinista lhe foi atribuída devido tanto a “influência negativa jogada pelos censores e inquisidores quanto o papel deformador de determinados turiferários”. Quando se trata da difusão intencional, os pesquisadores que estudaram o assunto (SANGUIN, 1990; SEEMAN, 2012; CARVALHO, 2011) concluem a participação decisiva do fundador dos *Annales d'histoire économique et sociale*, o francês Lucien Febvre, eminente estudioso da época. Sua conhecida obra *La Terre et L'évolution Humaine* teve, como um dos fatores que a notabilizou,

⁹ SANGUIN, André Louis. **En relisant Ratzel**. Annales de Géographie, n.555, p.579-594, 1990

uma contundente crítica sobre o livro *Anthropogeographie*, escrito por Ratzel. Em sua crítica, Febvre não apenas classificou Ratzel como um determinista ambiental mas também elegeu Vidal como sensato opositor do primeiro (CARVALHO, 2011, p.142; MERCIER, 2011, p.7) e forjou assim uma relação antagônica que situava em extremos, dois representantes proeminentes das escolas geográficas dos dois países. Carvalho (2011, p. 143) compreende que tanto a crítica aparentemente desproporcional de Febvre quanto o eco que encontrou se devia ao ambiente de embates em torno da afirmação de “territórios disciplinares” existente naquele momento. Além disto, pode ter concorrido nisto uma rivalidade histórica entre franceses e alemães como admite (BERDOULAY, 2017, p. 1):

No que diz respeito à uma imprecisão desproposita, os autores já citados apontam a estadunidense Ellen Churchill Semple, que teria sido aluna de Ratzel. Seemann (2012, p. 2) pontua que a autora acabou por prejudicar o alemão quando ao “extrair idéias do primeiro volume da *Anthropogeographie* (...) suas interpretações não reproduziram a essência do pensamento de Ratzel, mas serviam como referência exclusiva para muitos geógrafos anglo-saxônicos”. Tendo conhecimento destes imbrólios e de suas consequências, pode-se atualmente concluir que os antagonismos “determinismo x possibilismo” e “Ratzel x Vidal” foram forjados, a despeito de serem mantidos por longo tempo. Carvalho (2011) inclusive argumenta que a obra de Ratzel continha críticas abertas ao pensamento determinista ambiental, como quando o autor classifica como “obscura e exagerada afirmação ‘o homem é um produto do ambiente’...” (1914, p. 39 apud CARVALHO, 2011, p. 143). Mercier (2011, p. 8; 17), por sua vez, afirma que Vidal não teria sequer citado o termo possibilismo ao longo de toda sua obra e vê uma “forte convergência entre as teorias geográficas desses dois célebres e influentes geógrafos”.

A leitura de alguns textos de Ratzel corrobora a fala dos autores acima. É possível concluir que de fato muito se valorizava as características do espaço geográfico e do território (embora o termo não tivesse tanto uso na geografia) mas sem deixar de valorizar a ação humana. Ratzel¹⁰ (1906, p. 36-37 apud MARTINS, 1992, p.109) assim discorria sobre condições geográficas e consequências etnográficas de migrações:

Não podemos fugir das influências precisas de nosso ambiente, principalmente das que atuam em nossos corpos; lembro as que se referem ao clima e à oferta de alimentos. É sabido que também o espírito encontra-se sob a influência dos caracteres gerais do cenário que nos cerca. Mas, por outro lado, o grau que essa influência desempenha vai depender, em grande medida, da força da vontade que a ela resista. Podemos nos defender dela, contanto que o queiramos.

¹⁰ RATZEL, Friedrich. *Über geographische Bedingungen und ethnographische Folgen der Volkerwanderungen*. 1906; p.36-37

Um rio que, para um povo preguiçoso, constitui um limite, para um povo decidido pode não ser uma barreira. (...) não há coação nem nenhuma lei inflexível, mas sim amplos limites, dentro dos quais o homem consegue impor a sua vontade e até mesmo seu despotismo. E é isto precisamente que tanto dificulta todos os estudos sobre a relação entre história e ambiente natural, a ponto de podermos falar apenas de conclusões gerais especificadas. Pois há um fator nessa relação, nessa ligação, que não é precisamente calculável para cada caso isolado, porque é livre; trata-se da vontade humana.

Mas o fato é que, independente de como se forjou a alcunha, a fama de determinista também se constituiu como prejudicou a leitura das obras do autor.

Já o quarto e último motivo que pudemos verificar por meio da pesquisa realizada se deve ao fato de as obras do autor (talvez por uma opção do próprio) terem sido pouco traduzidas em sua integralidade e ainda publicadas como uma tipografia que dificulta os trabalhos de tradução: alemão gótico (CARVALHO, 2011, p.151). Há ainda aqueles que apontam que Ratzel teria sido utilizada uma linguagem científica relativamente hermética (SOUZA, 2019, p. 34) o que talvez possa ter relação tanto com a alteridade temporal quanto com a originalidade das ideias apresentadas.

Esta soma de motivos, que sugerem um considerável azar por parte do autor alemão, teve como efeito “desviar a maior parte dos geógrafos franceses, ingleses e de outros lugares da obra de Ratzel. Uma vez confortavelmente convencido dos erros do professor de Leipzig, não se vê mais sentido em consultar seus escritos” (MERCIER, 2011, p.8).

Após elencar as causas e a consequência (o ostracismo), é possível compreender o motivo pelo qual a associação entre geografia política e um possível diálogo acadêmico sobre territorialização de políticas públicas possa parecer carregada de originalidade. Entretanto, ao apontarmos esta relação deste o título deste trabalho, acreditamos fortemente que a geografia política, desde *Politische Geographie*, abriu um campo inegável para a discussão de políticas públicas que, necessariamente, sejam dotadas do que compreendemos como inteligência geográfica (que será abordada adiante). E acreditamos ainda que tal discussão só não foi mencionada naquela obra sistematizadora pelo simples fato de que não existia naquele período o amadurecimento teórico e arcabouço conceitual necessários para tal. Aliás, a própria discussão e reflexão sobre implementação e também sobre territorialização das políticas públicas só vem sendo feita com maior interesse recentemente, como trataremos na seção 4 do presente trabalho.

Mas entendemos que, a despeito das críticas que possam ser feitas à aquela obra e das limitações poderosamente impostas pelo tempo, quando a obra refletia sobre a relação entre Geografia e Estado, entre Estado e Território, pode-se dizer que, de algum modo, indiretamente

(com os olhos de hoje) as políticas públicas estavam lá. Ainda que mais presentes aquelas compreendidas como *territoriais* do que as compreendidas como *territorializadas* (tipologias que também serão tratadas na seção 4).

Um outro ponto importante, embora seja secundário no presente trabalho, é que a atualização de algumas ideias expostas em *Politische Geographie*, servem para a analisar problemáticas atuais. É o caso, por exemplo, da afirmação de Ratzel sobre a constante movimentação do Estado, que estaria sempre disposto a ir além de sua fronteira para conquistar novas terras, ampliando o território (RATZEL, 1990, p. 184). Aquilo que o autor tratava de forma literal naquele período (e que denota um Estado de traço imperialista) por conta da realidade da época, pode ser adaptado hoje para uma forma metafórica que permite estudar a maneira como determinados países atuam para ampliar sua influência, além de suas fronteiras politicamente delimitadas (SOUZA, 2019, p. 43). Serve inclusive para discutir (tendo em conta o contexto tecnológico atual que será tratado na seção 3.4) a possibilidade de atuação de forças externas – embora não necessariamente originadas de algum Estado - com vistas a desestabilizar institucionalmente e politicamente algum país.

Enfim, parece existir na geografia política boas possibilidades para se interpretar o contexto contemporâneo e também para se discutir o aprimoramento da atuação de estados e governos no que diz respeito à gestão e as políticas públicas setoriais. É nesta última possibilidade que nos concentraremos no presente trabalho, embora a mesma esteja diretamente relacionada com a interpretação e aceitação do contexto tecnológico atual.

Após a digressão em torno da pouca leitura de Ratzel e a exposição inicial do entendimento de que a geografia política compreende a discussão sobre políticas públicas e território, buscaremos a seguir identificar o que haveria de essencial, desde *Politische Geographie*. Cremos que tal exercício contribuirá para identificar se o tratamento de políticas públicas pela ótica da geografia política pode ser de fato relevante.

2.2 – Gestão e políticas públicas no âmbito da geografia política: “o Estado não paira no ar”

Em 1897 foi publicado na Alemanha o livro *Politische Geographie* – que ganhou em 1902 uma segunda edição - sendo esta a obra que formulou pioneiramente conceitos e teorias deste ramo da Geografia (COSTA, 1992, p.29). O subtítulo incluído em 1902 - *Die Geographie Der Staaten, Des Verkehrs Und Des Krieges*¹¹ (Uma Geografia do Estado, do Comércio e da Guerra) - ressaltava a visão do autor à respeito do possível valor de uso de tal modalidade de estudos. Neste sentido, é importante destacar que, se por um lado Ratzel deu grande destaque ao Estado, por outro o autor não tratava a instituição como um ente independente do povo, o que aparece em alguns trechos de sua obra como quando afirma que “o Estado é uma fração de humanidade e uma fração de solo” (RATZEL, 2011, p.51).

No entanto, a preponderância dada ao Estado em *Politische Geographie* é questionada mais tarde, tendo o livro *Por une Géographie du Pouvoir* (Por Uma Geografia do Poder) lançada em 1980 pelo suíço Claude Raffestin, um lugar de destaque neste questionamento. O autor, que assume um alinhamento conceitual com os pensadores André Gluksman e Michel Foucault defende a prática de uma geografia política que tenha como centro o poder (ou poderes) e não o Estado. Conforme Costa (1992, p. 333):

Após a sua resumida revisão de alguns autores da geografia política (que ele chama de ‘geografia do Estado’), Raffestin conclui que nada sobrou, salvo o ‘humanismo’ de um ou outro, casos de Hartshorne e Ancel, por exemplo. Afinal, assevera, nenhum deles teria compreendido, em sua plenitude, toda a complexa natureza do poder e suas manifestações, tendo se restringido à ‘morfometria’ do fenômeno estatal. Para ele, ainda, a geografia política, em vez disso, deveria interessar-se, isto sim, ‘por toda organização dotada de poder político suscetível de inscrever-se no espaço’. Além do Estado, observa, a relação entre espaço e poder se expressaria também a partir de outros “atores”, que vão dos “indivíduos” às “organizações” de todo tipo.

A crítica de Raffestin (1993) no sentido de considerar outros atores e realizar discussões focadas no poder, são de grande valia sobretudo se imaginarmos o quanto outros atores que exercem poder influenciam inclusive nos rumos das ações estatais. Além disto, partir da perspectiva do poder pode servir para o enriquecimento de análises diversas no campo da geografia política. No entanto, acreditamos que, embora as divergências respeitadas sejam próprias do processo de construção do saber acadêmico, uma leitura ou um foco não deveria se esforçar para sobrepor ou invalidar a outra. Em outras palavras, a existência de uma linha de discussão na geografia política que se concentre nas questões mais afetas ao Estado não impede

11 Em tradução livre: “Uma Geografia dos Estados, do Comércio e da Guerra”

a existência de uma linha que se concentre em relações de poder. Afinal, se determinado autor tem aptidão, motivação e um acúmulo de conhecimento que permitam ao mesmo realizar teorizações relacionadas ao Estado deve ter a liberdade para fazê-lo, assim como aqueles que possuem acúmulo e maior interesse em discussões que tenham como centro o poder (ou poderes).

Mas até mesmo, Raffestin que realiza uma crítica contundente (e na maior medida construtiva) não deixou de reconhecer o pioneirismo de *Politische Geographie* (COSTA, 1992, p. 42). E este reconhecimento não se dá por acaso. Como acentua Vesentini, embora o termo “geografia política” já existisse para nomear publicações que focavam a cartografia básica de elementos naturais contidos nas fronteiras de determinadas áreas e regiões, foi com a publicação deste livro que a união entre geografia e política se estabeleceu como modalidade de estudos dentro da ciência geográfica (VESENTINI, 2010, p.127). Pode-se dizer então que foi a partir de tal livro que aquilo que antes poderia existir como algo subentendido pelos observadores mais atentos (de que a divisão de porções do espaço geográfico entre Estados estruturados e reconhecidos que os tornavam seus territórios se efetuava como uma construção política) se torna uma proposta de conhecimento sistematizado.

Além de Raffestin (1993, p.12) e Vesentini (2010, p. 127) outros autores como Sanguin (1977, p.5) e Costa (1992, p. 29) também creditam ao livro de Ratzel este papel. O livro teria sido o marco do nascimento da geografia política como disciplina acadêmica e ponto de partida para uma infinidade de trabalhos de geógrafos de diversas nacionalidades e idiomas (SANGUIN, 1977, p.5). Raffestin (1933, p.12) afirma que a geografia política é “fundada de fato, em toda sua amplitude, por Ratzel, em 1897”. Entretanto, é digno de nota que os autores mencionados não afirmam que o tema não tenha aparecido de modo esparso e sob outros rótulos em diversas obras, de variados e destacados autores. Afinal, o poder, o Estado e os conflitos por territórios fascinam e movem diversos pensadores, de várias nacionalidades e épocas. Segundo Raffestin (1993, p.11):

A geografia política não escapou dessa tradição e descobriu, de Heródoto a Ratzel, uma infinidade de ancestrais, tais como Platão, Aristóteles, Botero, Bodin, Vauban, Montesquieu, Turgot etc., para citar alguns que, por uma razão ou por outra, foram chamados a testemunhar a antiguidade do projeto político em geografia.

Vesentini (2010, p. 127) observa que há aqueles que, mais do que falar em “ancestrais”, buscam outras origens para a geografia política, como os franceses Yves Lacoste e Jean Gottmann. O primeiro a identificaria na antiguidade clássica com destaque destacando Heródoto (séc. V a.C) e o segundo estabelece como marco de seu surgimento “O Espírito das

Leis” (séc. XVIII), de Montesquieu. Mas, como observa Vesentini (2010, p.127), mesmo os “poucos autores que enfatizam uma origem mais remota para a geografia política, admitem que com Ratzel teria se iniciado uma ‘nova fase’”. Há portanto uma identificação da obra de Ratzel como pioneira e/ou sistematizadora deste ramo da geografia.

Mas, para além do estabelecimento da nova modalidade de estudos, o que poderíamos admitir como contribuição teórica da geografia política quando se trata de gestão e políticas públicas? Inclusive levando em conta o que já se apresenta em *Politische Geographie*? É esta uma das principais questões em torno do presente trabalho e é aquela que neste trecho buscaremos apresentar, de modo a investigar as relações entre geografia e política no que diz respeito ao modo de se conceber e conduzir ações no âmbito público.

O primeiro ponto, que nos parece basilar para a compreensão desta relação na geografia política, é a proposição básica feita em *Politische Geographie* de que deva ser estudada a relação entre “Estado e solo” (ou em termos atuais, Estado e território). Resultado da constatação de que “o Estado não paira no ar” - ou seja, de que ele se estabelece sobre uma extensão de solo tornada seu território (que possui características específicas) - a observação desta relação é primordial para se entender a maior contribuição que o trabalho e os conhecimentos de caráter geográfico podem fornecer a qualquer Estado e a qualquer governo. Nesta relação se encontra o que pode-se considerar, ao mesmo tempo, um princípio indutor da geografia política e ainda o motivo pelo qual a mesma pode não apenas servir para analisarmos gestão e políticas públicas de um Estado em um território, mas também para elevar a qualidade das mesmas quando territorializadas. Conforme Ratzel¹² (1988, p. 2-3 apud VESENTINI, 2010, p. 131-132, grifo nosso):

Aos olhos de certos politicólogos e sociólogos, como também para numerosos historiadores, **o Estado paira no ar, e o território estatal nada mais é do que uma forma superior de propriedade fundiária**. A geografia política, ao contrário, não pode fundamentar o seu approach do Estado a não ser em relação com o seu solo terrestre. Para ela, o Estado não é outra coisa que uma realização humana, realidade que não pode se completar sem um solo [território] sobre a superfície terrestre (...).

Segundo a proposição, a base material na qual se assentam os estados e sobre a qual se elevam realizações destes ou de outros atores - mas quase sempre com a participação estatal ao menos indiretamente na medida que a soberania se estabelece também com um ordenamento jurídico que delimita uma série direitos e obrigações - é considerada um dos dois principais elementos que permitem a existência da instituição estatal (sendo o outro, a sociedade que o cria).

12 RATZEL, F. **Géographie Politique**. Éditions Régionales Européennes: Paris, 1988

Embora seja necessário compatibilizar as teorizações iniciais com atualizações terminológicas da ciência geográfica¹³ e também com características intrínsecas da contemporaneidade - como a evolução tecnológica que nos trouxe ao contexto da *big tech* (da qual trataremos adiante) – ao pensar em estudos no âmbito da geografia política que tenham como ponto de partida o Estado, a relação motivadora apresentada em *Politische Geographie* ao que parece não se alterou. Portanto, para a geografia política, o Estado não pode (ou não deve) ser visto desvinculado do solo sob o qual se encontra instituído, o qual se constitui como seu território¹⁴. E, por ser uma construção social - algo que é também “uma fração de humanidade” (RATZEL, 2011, p. 51) – não deve também ser tratado desvinculado do povo, da população, que também é um elemento que o legitima.

Afirmar que o território é fundamental para o Estado não parece ser fonte de polêmica uma vez que a história possui registros abundantes de conflitos em torno do estabelecimento e manutenção dos mesmos. A soberania exercida por um estado por meio de um arcabouço legal específico só pode assim ser, quando se dispõe de uma porção de solo tornada território, que para tal necessita de reconhecimento por seus pares e por órgãos colegiados internacionais. Qualquer uso para as necessidades do povo vinculado ao Estado, incluindo a exploração econômica, igualmente dependerão de uma extensão de terras tornada território. Tais constatações parecem, por si só, demonstrar a importância intrínseca do território para o Estado.

No entanto, ao tratarmos de gestão e políticas públicas, sobretudo com os instrumentos tecnológicos e estatísticos disponíveis neste primeiro quarto do século XXI, não basta que o “território nacional” e sua importância seja citado em discursos de líderes políticos ou em documentos que versem sobre determinada política pública setorial. Mais que isto, podemos imaginar que seria necessário criar as condições para que o poder público, de fato, consiga trazer para si o subsídio valioso de tudo o que o território pode oferecer em termos de dados e informações ou, em outras palavras, de elementos que qualifiquem os investimentos e potencializem as decisões. Ao tratar destas condições, estamos falando de marcos legais, aspectos institucionais e recursos humanos indispensáveis para o estabelecimento do que

13 Uma destas atualizações terminológicas se refere a uma substituição do termo solo pelo termo território, uma vez que território já traz em si o sentido de uso ou apropriação. Pode-se assumir, portanto, que o sentido do termo solo em *Politische Geographie* é o mesmo sentido de território em estudos de geografia contemporâneos. Um outro exemplo do uso de tal conceito num tempo em que o segundo termo ainda não havia se consolidado, se dá na obra do francês Camille Vallaux, publicada em 1910, “*Geografia Social - O solo e o Estado*” (COSTA, 1992, p. 41-42).

14 Acerca do conceito de território como uma expressão de relações de poder estabelecidas sobre uma extensão de terras (ou de solo) trataremos melhor na seção 3.1 do presente trabalho.

podemos considerar, atualmente, como uma nova área de infraestrutura, como trataremos na seção 4. Deste modo, seria preciso ir além da obviedade da constatação de importância. Compreender o sentido do termo território e associar este a existência de um país ou outra unidade administrativa não significa um empoderamento automático das informações valiosas que o mesmo tem em si e pode fornecer como um guia fundamental para a gestão e políticas públicas.

Vesentini (2010, p. 129) observa alguns pontos presentes na primeira seção da obra *Politische Geographie* com os quais os apontamentos ora realizados parecem ir ao encontro. O primeiro ao qual nos referimos é o de uma argumentação do autor de que não há poder político abstrato, independente de algum espaço geográfico. E que este espaço seria fundamental para a ideia de soberania. Ou seja, sem um território não haveria soberania, pois a mesma para ser exercida depende de um espaço geográfico sob o domínio de um poder constituído, no caso um estado. Já o segundo ponto que chama atenção é o fato de o autor mencionar política territorial como uma maneira de diferenciação qualitativa, como um tipo específico de política. Vesentini (2010, p. 129) citando Ratzel destaca que “Um importante conceito que o autor desenvolve é o de política territorial: ‘Podemos encontrar em todos os momentos da história a diferença essencial entre uma política territorial ou geográfica e uma outra por assim dizer geral ou estritamente política’”. A diferenciação feita pelo autor entre “política territorial” e “estritamente política”, pode ser tratada atualmente sobre outros termos, especialmente lançando mão do arcabouço teórico que se tem em torno da análise da relação entre Estado e território, no que diz respeito às políticas públicas postas em prática. Falaremos melhor destes novos termos na seção 4. Mas vale destacar que, ao que parece, a intenção do autor ao realizar tal diferenciação era a de ressaltar a diferença entre se pensar ou formular uma política pública de modo genérico (sem considerar as especificidades do espaço geográfico onde a mesma será desenvolvida) e entre se formular e implantar uma política pública com a preocupação de se considerar especificidades do território em que será implementada.

Vemos assim, desde estas proposições iniciais, os teóricos que nos permitem tratar de gestão e políticas públicas (considerando toda a evolução conceitual deste campo ao longo do século XX) no âmbito da geografia política. Mais do que isto, vemos uma concordância com a importância de se estabelecer as condições práticas, mencionadas nos parágrafos acima, para que se tenha uma consideração efetiva do(s) território(s) em todo o ciclo de uma política pública de modo a evitar que ela seja apenas “estritamente política”.

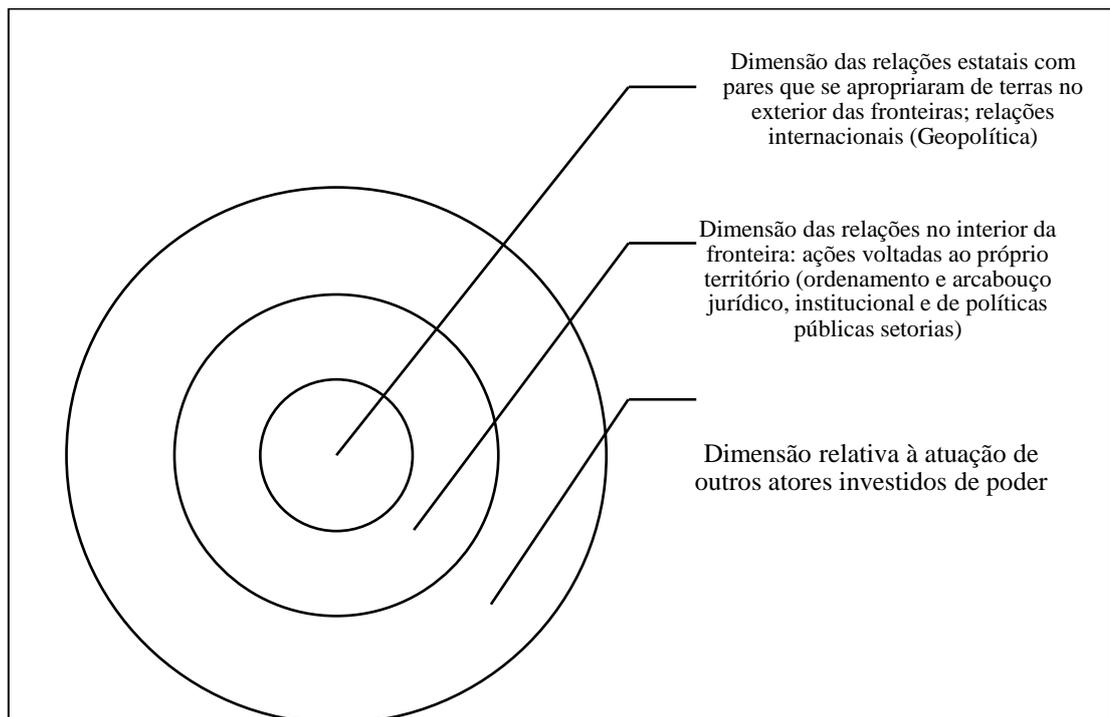
Se podemos dizer que a geografia política nos permite tratar das relações de poder estabelecidas por um estado em um determinado território - além é claro, de relações de poder que vão além do Estado como salienta Raffestin (1993) - e que a ideia de soberania se liga umbilicalmente a esta relação, entendemos que a gestão e políticas públicas também estarão naturalmente imbricadas nesta relação.

O entendimento acima não significa compreender a geografia política apenas como uma área de estudos e práticas na dimensão interna. Embora este trabalho se concentre na relação de um estado com seu próprio território, vale chamar atenção para o fato que a geografia política, como já dito, também terá a linha de análise que se ocupa das relações externas (com outros estados, detentores de outros territórios). Aliás, a preocupação com a dimensão externa fica clara ao longo da obra e de formulações do autor em outros textos. Embora ele não utilize o termo geopolítica, podemos entender que quando trata da dimensão interna – da preocupação com o próprio território e ações sobre ele – o alemão trata sempre com um olhar de posicionamento estratégico ou mesmo de disputa de um Estado em relação aos pares. Um exemplo pode ser visto quando Ratzel (2011, p. 136) trata de extensões territoriais:

El derecho internacional define el área de un Estado como esa parte de tierra que está sujeta al gobierno de ese Estado. La geografía política también está enraizada en esta definición, pero nada tiene que ver con las cláusulas y condiciones a través de las cuales el derecho internacional extiende el dominio del Estado bien hacia el cielo o la tierra hasta una distancia determinada, o extiende ese dominio a todos los barcos (especialmente los barcos de guerra) que interpreta como parte flotante del Estado cuya bandera despliegan. Para la geografía política, por otra parte, son importantes todos esos datos que conciernen a la extensión de la jurisdicción del Estado sobre los mares adyacentes y aquellas otras obligaciones que, al favorecer a un Estado, penetran y violan el territorio de otro.

O motivo de chamar atenção aqui para esta dicotomia (interno/externo) é, principalmente, de ressaltar a dimensão na qual o presente trabalho se concentra. É razoável imaginar que foi esta dicotomia que permitiu o surgimento do termo *geopolítica* que serve para delimitar ações e relações estratégicas que um país mantém com seus pares. Embora alguns geógrafos conhecidos utilizem os termos geografia política e geopolítica como sinônimos - como é o caso de Yves Lacoste (VESENTINI, 2010, p.127) – cremos que a compreensão como termos distintos não apenas é coerente com a história mas, mais que isto, parece fundamental quando buscamos realizar um trabalho que trata de políticas públicas no âmbito da geografia política. O esquema gráfico a seguir (Figura 1) foi construído com o intuito de ilustrar, de modo sintético, essa concepção - na qual o presente trabalho se filia – em que as dimensões existentes são claramente delimitadas.

Figura 1: Dimensões Analíticas da Geografia Política



Fonte: Elaboração própria (2020)

Entendemos não ser tarefa simples sintetizar discussões relativamente controversas e complexas por meio de esquemas como o apresentado acima. Porém, o mesmo serve para transmitir um pouco da compreensão na qual se ancora o presente trabalho.

Conforme o esquema gráfico apresentado, em primeiro lugar, compreendemos que a geopolítica compõe uma parcela da geografia política que, como dito, se refere às relações externas. Este primeiro ponto que salientamos, além de buscar tratar de forma aberta e objetiva a dicotomia que aparece de forma implícita em publicações que tratam de forma abrangente a geografia política (COSTA, 1992; VESENTINI, 2010), também serve para ressaltar que o diálogo em torno de políticas públicas se inscreve na dimensão interna. Mas é importante termos em mente que embora se trate de um conjunto de elaborações e ações estatais na dimensão interna as políticas públicas de caráter estratégico poderão exercer (ao menos em médio e longo prazo) influência na dimensão das relações externas ou, em outras palavras, no posicionamento geopolítico de um país.

A segunda característica da geografia política incluída no esquema gráfico, reconhece a importância de reflexões teóricas segundo as quais a geografia política não se limita às teorizações e análises sobre o que é feito no âmbito do Estado. A obra de Raffestin (1993) é emblemática no sentido de chamar atenção para estas possibilidades de estudo. No primeiro

item do capítulo III, intitulado “*O Poder*”, Raffestin (1993, p.51) remete à complexidade e variações do conceito central no qual fundamenta sua defesa, como segue:

(...) destacaremos a ambiguidade do termo poder, mesmo que seja só porque pode ser escrito com maiúscula ou com minúscula. Portanto ele não é um nome comum, ordinário, uma vez que podemos investi-lo ou privá-lo de uma carga expressiva específica, conforme as circunstâncias. Marcado por uma maiúscula, resume a história de nossa equiparação a um ‘conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado’. (...) A expressão é de grande valor, pois dá conta dessa concepção unidimensional do poder que quase obscureceu por completo a visão possível, que é incomparavelmente mais rica. 15

(...) Pretender que o Poder é o Estado significa mascarar o poder com uma minúscula. Este último ‘nasceu muito cedo, junto com a história que contribuiu para fazer’.¹⁶ O poder, nome comum, se esconde atrás do Poder, nome próprio. Esconde-se tanto melhor quanto maior for a sua presença em todos os lugares.

O esquema gráfico apresentado, portanto, compreende a pluralidade existente como algo que enriquece as possibilidades de estudo em geografia política. Tratar de uma dimensão não significa negar que existam outras.

Por fim, há um aspecto observado em *Politische Geographie* e outras obras de Ratzel conforme os pesquisadores que tratam do autor (RAFFESTIN, 1993; COSTA, 1992; VESENTINI, 2010; MARTINS, 2012) o qual acreditamos que merece relevo ao falar de políticas públicas na geografia política: a preocupação com uma construção nomotética. Como salienta Martins (2009 p. 90) “*a obra de Ratzel é uma tentativa de superar uma geografia puramente descritiva e de avançar na formulação de grandes construções explicativas, onde o ‘sentido de espaço’ (Raumsinn) ocupa lugar primordial*”. Estes esforços em torno de elaborações nomotéticas são o que fizeram o autor em relação aos conceitos tratados na obra. Conforme Vesentini (2010, p. 131):

(..) ele procurou conceituar território, fronteiras, cidades-capitais, política geográfica ou territorial, as relações entre o Estado e o espaço, etc, diferentemente dos seus antecessores, que estudavam as fronteiras da França (ou dos Estados Unidos), o território da Rússia (ou da Inglaterra), a cidade-capital da Suíça (ou da Espanha) e assim por diante. Ele se preocupou com os conceitos em si, independentemente dos casos particulares, que só entram na sua obra enquanto exemplificações das suas teorias gerais.

Ressaltamos este aspecto pois se na obra em que foi sistematizada esta área de estudos havia tal preocupação, ela não deve ser abandonada nos trabalhos seguintes sob pena de se perder de vista uma característica fundamental. Além disto, imaginamos que é justamente a preocupação de caráter nomotético que torna possível avançar em teorizações e análises sobre

15 FOUCAULT, Michel. *Histoire de la sexualité, 1. La volonté de savoir*. Paris, Gallimard, 1976. p. 121 (referência contida na obra citada)

16 LEFEBVRE, Henri. *De VÉtat, 1, VÉtat dans le monde moderne*. Paris, Union Générale d'Éditions, 1976. p. 4 (referência contida na obra citada)

gestão e políticas públicas no âmbito da geografia política e, sobretudo, tornar estas teorizações e análises aplicáveis no âmbito de estados e governos. Acreditamos que uma visão nomotética é necessária para, por exemplo, avaliar se a escolha por privilegiar certas políticas públicas ao invés de outras e/ou pelo investimento em certas porções territoriais ao invés de outras, trarão consequências diferenciadas em curto, médio ou longo prazos.

Enfim, acreditamos que as considerações aqui postas, vão todas na direção de um mesmo entendimento: quando a geografia política propõe uma consideração efetiva do território por parte do Estado, isto nos leva a pensar sobre gestão e políticas públicas e sobre a construção e manutenção de um arcabouço teórico de viés analítico. Sendo assim, a geografia política nos permite refletir e questionar ações ou omissões do Estado perante possíveis carências ou potencialidades expressas ao longo da extensão de terras tomadas por seu território. Estamos falando do mesmo caráter de reflexões que propostas por Mario Augusto Teixeira de Freitas, o cidadão brasileiro nascido no estado da Bahia que se empenhou de forma intensa na criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na década de 30 (LANARI, 2016, p. 8) e trabalhou incansavelmente para mobilizar e apoiar outros (BARBOSA, 2017, p. 62) que também acreditavam na importância de se partir de leituras estatísticas e territorializadas (constituindo assim evidências consistentes) para se ter políticas públicas de qualidade e capazes de transformar positivamente a realidade de um país. Nas palavras de Freitas (1940, p.1) “Se um Estado conhece a sua ambiência geográfica em todas as características e no exato potencial de condições favoráveis ou desfavoráveis à vida dos habitantes (...) então tem o seu destino nas próprias mãos”. Não se trata de coincidência o fato de as palavras daquele que é um dos maiores responsáveis pela criação do IBGE (UGEDA, 2017, p. 142) virem ao encontro do que é interesse da geografia política. A criação do IBGE e sua produção (apesar dos problemas que trataremos na seção 4) foi uma ação no âmbito da geografia política. Pois ao se considerar como importante o (re)conhecimento do território para o destino nacional, vem a tona uma questão: o que seria preciso fazer para tornar efetiva a consideração do mesmo pelo Estado e sucessivos governos? Ou, nas palavras de Santos (1998), o que deve ser feito para “*fazer falar o território*”? Podemos imaginar que a devida institucionalização e uma estrutura de governança adequada fazem parte das ações neste sentido, o que investigaremos em maior detalhe na seção 4. Por ora, o que podemos extrair como afirmação da geografia política é que seguir o que o território tem a dizer é o melhor caminho para se utilizar de forma eficiente, eficaz e efetiva os recursos públicos. Afinal de contas, “*o Estado não paira no ar*”.

2.3 – O percurso de 120 anos desde *Politische Geographie*

Ao buscar tratar de uma relação que não parece tão comum, o presente trabalho não o pretende fazer de uma forma descuidada ou descolada da trajetória teórica conhecida no campo da geografia política. Além disto, quando as páginas anteriores foram marcadas por referências ao livro *Politische Geographie*, o intuito foi o de demonstrar que desde esta primeira obra sistematizadora já haviam referências que possibilitam a discussão de políticas públicas. Mas é importante não se esquecer da relevância de diversos outros trabalhos e autores que marcaram seu nome na geografia política. Este trecho do presente trabalho é motivado para este reconhecimento e também para investigar episódios que ilustram a relação entre a presente área de estudos e gestão estatal.

Desde o marco representado pela publicação do livro de Ratzel, a geografia política passou por diferentes momentos em sua produção teórica. Momentos que indicam ter suas diferenciações influenciadas pelos acontecimentos históricos mais abrangentes do período e por todas as peculiaridades sociais que o momento compreenderia. Haveria então, em cada época, uma espécie de atmosfera na qual se inserem os atores que nela vivem. Os alemães possuem um termo interessante e bem conhecido para se referir a esta atmosfera: *Zeitgeist*¹⁷, que podemos compreender como o “espírito do tempo” (KRAUSE, 2019, p. 1).

A ideia da existência desta atmosfera parecer ter relação, por exemplo, com estudos e proposições que buscam delinear cortes geracionais representados por termos como *baby boomer's*, *millenials*, *centennials* e etc. Gerações da humanidade que se diferenciam pelo contexto de sua época. Embora as divisões temporais propostas para tais gerações sejam em certa medida arbitrárias - uma vez que indivíduos nascidos em um certo período classificado poderão ter características comportamentais que os associem mais à outro período - parece sensato admitir que as variáveis tempo e espaço concorrerão para influenciar gerações. A estas variáveis, que poderíamos tratar de primárias, podem se ligar uma série de secundárias como, por exemplo, o nível de conhecimento científico, os recursos tecnológicos disponíveis, os acontecimentos em escala regional ou mundial (guerras ou pandemias, por exemplo) e diversas outras vinculadas ao aspecto cultural (influência de crenças religiosas; tratamento diferenciado

¹⁷ À partir de *zeit* (tempo) e *geist* (espírito) - Fonte: <https://michaelis.uol.com.br/escolar-alemao/busca/alemao-portugues> (consulta em março de 2020).

de indivíduos por seu sexo ou gênero; horas diárias comumente dedicadas ao trabalho, ao estudo, à atividades esportivas ou contemplativas; quantidade e qualidade de vivências comunitárias e no âmbito familiar e etc). Haveriam características de época comuns, correlacionadas com vivências possíveis para os indivíduos de cada época e lugar, possibilitando estudos e proposições deste tipo. O contexto temporal e locacional como catalisadores de condutas ou de formas médias de compreensão do mundo, fruição da vida ou reação perante situações ou acontecimentos diversos por determinada geração. Logo, na obra dos pensadores de cada tempo e local, estaria presente o conjunto de fatores que permitem que o mesmo fale de seu próprio lugar.

Partindo para a recapitulação proposta para este capítulo, Vesentini (2010) acredita ser possível tratar desta por meio de uma periodização em 3 fases. Em um exercício de síntese o quadro a seguir apresenta as características principais observadas em cada fase da periodização contida nesta retrospectiva.

Quadro 1: Síntese dos períodos no desenvolvimento da Geografia Política

Período	Características
1897-1945	Forte base nacional nos conteúdos, produzidos por verdadeiras "escolas nacionais de geografia" nos países em que mais se desenvolvia. Destacam-se neste período as escolas alemã, francesa e britânica. Contexto marcado pelo entre guerras e pela Segunda Guerra Mundial.
1945-1975	Rompimento com a geopolítica, que passa a ser criticada contundentemente. Busca por aprimoramento do rigor teórico-metodológico, enfatizando a importância de se manter sempre a cientificidade. Abandono das ideias de cunho naturalista. Forte predomínio dos autores estadunidenses. Contexto geopolítico marcado pelo mundo bipolar e pela guerra fria.
1975-2020	Renascimento da produção europeia com destaque para as publicações da França. Ampliação da abordagem sobre o exercício do poder o qual passará gradualmente a não ser mais visto como um monopólio do Estado. Reconciliação com a produção em geopolítica.

Fonte: Elaboração própria, 2020

A primeira parte, abrangendo do final do século XIX até o início da Segunda Guerra Mundial. A segunda fase indo de 1945 até a década de 70. E a terceira e atual fase se iniciando nesta década e chegando ao momento presente (primeiro quarto do século XXI). O autor

salienta que a periodização por ele proposta, segue a que foi feita por Sanguin (1977)¹⁸ até a década de 70. O último período, porém, é de uma leitura feita por Vesentini (2010, p. 133) relativa aos anos que se seguiram ao momento em que Sanguin escreveu sua capitulação.

De forma esquemática e simplificada, podemos afirmar que cada uma dessas fases correspondeu, direta ou indiretamente, a uma conjuntura internacional específica: a ordem mundial multipolar conflituosa do final do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, a ordem bipolar de 1945 em diante e a crise da bipolaridade (e principalmente da sua ideologia) a partir dos anos 1970. Por sinal é exatamente a conjuntura internacional da época de Ratzel o fator que mais contribuiu para o sucesso e a expansão desta proposta ratzeliana de um novo estudo geográfico da política.

Na **primeira fase** proposta nesta periodização, conforme avalia Vesentini (2010, p. 133), os interesses nacionais ou mesmo "corporativistas" reconhecidos por escolas nacionais de geografia.

(...) o que existia de fato eram "escolas nacionais" de geografia – notadamente a alemã, a francesa e a britânica – que competiam de forma acirrada, inclusive colocando os seus "interesses nacionais" – ou corporativistas no sentido de uma corrente (nacional) específica – acima dos cânones científicos ou, às vezes, até mesmo éticos pelo nosso entendimento atual.

A colocação feita pelo autor sobre a competição acirrada predominante no período nos faz imaginar que haveriam embates, por vezes, desleais e com o intuito claro de privilegiar alguns autores em detrimento de outros. De acordo com o autor (2010, p. 133):

Digo isso porque não era incomum que as idéias de um autor 'alienígena' fossem reproduzidas sem a correspondente citação, inclusive com acirradas críticas às suas pretensas teorias, que eram desvirtuadas. Isso foi muito freqüente na geografia francesa em relação a Ratzel, por exemplo.

Ao que parece, o *Zeitgeist* desta fase favorecia esse tipo de posição defensiva e ao mesmo tempo criativa, a qual fomentava e exaltava conteúdos identificados com bandeiras. Claval (2006, p. 79), em sua importante obra "História da Geografia", intitulou o quarto capítulo de "*O tempo das escolas nacionais, 1890-1950*". O autor sintetiza esse tempo com as seguintes palavras:

O período que vai de 1890 a 1950 vê a geografia assumir a sua forma clássica: ciência natural das paisagens e das sociedades, ocupa um lugar importante no estudo dos fenômenos físicos e mostra-se mais à vontade no tratamento das sociedades tradicionais do que no do mundo urbano e industrializado cuja difusão se acelera. Apesar da expansão imperialista chegar rapidamente ao seu fim e da febre nacionalista se acalmar após a Primeira Guerra mundial, o lugar da disciplina na formação dos futuros cidadãos não está ameaçado – numa época em que o interesse pela economia

18 SANGUIN, André-Louis. "A evolução e a renovação da geografia política", in Boletim Geográfico, Rio de Janeiro, IBGE, n.252 - pp. 5-35

se acentua, permite compreender as especificidades, as complementaridades e as dependências que caracterizam o panorama mundial.

Berdoulay (2017, p. 1)¹⁹ em seu livro sobre a escola francesa corrobora com a leitura feita por Vesentini e também Sanguin, quando destaca aquele que talvez tenha sido o mais intenso embate direto entre escolas nacionais. O primeiro capítulo do livro é intitulado “O Desafio Alemão” e nele o autor trata primeiro de situar que esta relação não se observava apenas no campo das escolas de geografia mas das ciências de modo geral, vindas de uma admiração de parte dos intelectuais franceses pelo desenvolvimento científico, literário e artístico da Alemanha e também de uma rivalidade após a guerra franco prussiana. Mas destaca que as reações e sentimentos com relação ao país vizinho não eram uniformes.

O resultado da Guerra Franco-Prussiana humilhou profundamente uma grande parte da população francesa. A Alemanha se mostrou um verdadeiro desafio para a França nas áreas políticas, intelectuais e econômicas. Embora as reações tenham sido tão diversas quanto as pessoas e as situações, elas podem ser agrupadas em certas tendências e relacionadas com as ideologias dominantes à época.

(...) Com efeito, é necessário compreender a evolução e a diversidade de atitudes em relação à Alemanha para ver em que medidas os geógrafos as reproduziram.

Berdoulay observa que havia uma parte significativa da intelectualidade francesa que, especialmente no período anterior à guerra, exaltava os feitos produzidos pela Alemanha tendo-a como modelo a ser seguido. Os liberais se destacam entre estes admiradores, considerando-a “sua segunda pátria, o modelo da ciência, das letras e das artes”. Porém, haviam posições contrárias lideradas pelos conservadores, que defendiam o “espiritualismo eclético de Victor Cousin” e pelos católicos que a eles se aliavam.

Este contexto observado por Berdoulay se altera de forma significativa após a guerra. Berdoulay observa que a conjuntura interna da França foi fortemente abalada e nasceu um sentimento de revanche, o qual iria, portanto, além de uma mera oposição feita pela parcela conservadora.

Ter ideia deste histórico e da variabilidade de visões e posições adotadas ao longo do tempo, por representantes de diferentes horizontes ideológicos, é importante para que se tenha uma melhor visão sobre o que se desenvolveu no embate entre as escolas nacionais de geografia destes dois países tomados como exemplo. Do ponto de vista institucional, havia uma percepção preponderante de que o ensino geográfico nas escolas era de má qualidade e que este desenvolvimento rudimentar impactava negativamente a França em aspectos significativos e variados. De acordo com Berdoulay (2017, p.)

19 Tradução para o português do professor Oswaldo Bueno Amorim Filho

A tirada espirituosa de Goethe, segundo a qual os franceses não conheciam a geografia, era comumente citada. Após a guerra, ao se tornar claro que numerosos oficiais do exército francês eram incapazes de ler os mapas topográficos e não possuíam um bom conhecimento das regiões nas quais lutavam, generalizou-se o sentimento de que o ensino da geografia devia ser melhorado. No espírito da esquerda da época, nacionalista e republicana, ele poderia ajudar o reerguimento e o prestígio da França. O ensino da geografia aos escolares era concebido para formar cidadãos e fortalecer seu patriotismo – ideia, aliás, compartilhada por alemães como Ratzel e Partsch. (...) A invocação da superioridade alemã estava frequentemente na moda, com o objetivo de melhorar o ensino da geografia na escola primária e secundária

Berdoulay registra que, embora houvesse essa percepção sobre uma suposta superioridade do país vizinho, um colega alemão afirmou aos colegas franceses (por ocasião do Segundo Congresso Internacional de Geografia realizado em Paris no ano de 1875) que o ensino de geografia no nível secundário em seu país não seria “brilhante”. Mas ainda que o colega alemão tenha feito tal colocação, a sensação dos franceses, ao que parece, se justificaria de fato por algumas disparidades. Estas iam além do papel que a Alemanha teve na consolidação da geografia como ciência por meio dos trabalhos de Humboldt e Ritter. Mas também se refletia na crescente institucionalização acadêmica e na produção de outros autores alemães que se seguiram aos trabalhos dos dois primeiros. Ritter foi professor da primeira cátedra de geografia da Alemanha, fundada na Universidade de Berlim em 1820 onde lecionou por cerca de 40 anos (CAPEL, 2007, p.). E embora a França tivesse fundado a primeira cátedra em caráter precoce no ano de 1809 na Sorbonne (CAPEL, 2007, p.), não se produzia teoricamente como na Alemanha o que refletiu na expansão de cátedras naquele país de forma mais vigorosa. E enquanto até 1871 se mantinha apenas uma cátedra de geografia na França (BERDOULAY, 2017, p. 16), em 1890 praticamente todas as universidades alemãs possuíam ensino especializado de geografia (CAPEL, 2007, p.). Capel concorda com Berdoulay de que apenas após a derrota na guerra em 1870, a geografia começa a avançar institucionalmente na França.

Somente na virada do século XIX para o XX, a França vê sua geografia caminhar rumo a uma consolidação e produções próprias, as quais não deixaram de dialogar com a produção alemã. Conforme Berdoulay, aparecem elementos novos no campo das ideias com alguns trabalhos que procuravam se desvencilhar de uma “geografia dos tempos antigos” para visões que se aproximavam mais do mundo contemporâneo. Para estes, ainda assim, Ritter continua sendo uma grande inspiração. Elisée Reclus, geógrafo de inspiração anarquista responsável por uma notável e volumosa obra, foi um dos que mais teriam contribuído, neste período, para a difusão do pensamento de Ritter na França. É neste movimento de renovação que se inserem e se destacam as figuras de Paul Vidal de La Blache e de Marcel Dubois, que paulatinamente

passam a ser reconhecidos como expoentes da geografia francesa. De acordo com Capel (2007, p.)

A geografia francesa foi consolidando sua própria personalidade na última década do século XIX e primeiras do seguinte. Frente a geólogos e historiadores afirmou-se ao mesmo tempo a dimensão humana e física da disciplina, definindo-se como uma ciência integradora de fenômenos de diferentes tipos, e pondo cada vez mais a ênfase na síntese e na combinação regional. Apesar das dificuldades intelectuais que este projeto científico deveria enfrentar no caminho até uma autêntica integração, a geografia encontrou um ambiente político favorável para isso, por parte do poder. (...) a grande revista científica da nova geografia acadêmica francesa foram os *Annales de Géographie*, fundada por Marcel Dubois e Paul Vidal de La Blache em 1891, apoiando-se na Société de Géographie de Paris.

Em vista de todo este quadro, o exemplo do embate Alemanha-França, confirma o clima de rivalidade entre escolas nacionais tratado por Vesentini (2010) o qual afetava não apenas a geografia política, mas a geografia como um todo.

A grande preocupação com o aspecto da construção nacional nesta primeira fase da geografia política também é possível de se observar na experiência e na obra de Ratzel. Seu livro *Politische Geographie* parece ter tido boa influência de suas impressões de viagens ao exterior e da vontade de ver na Alemanha um desenvolvimento parecido. Neste sentido sua viagem aos Estados Unidos da América, com passagem também pelo México e por Cuba²⁰, no período entre 1873 e 1875 parecem ter tido destaque, conforme indica Carvalho (1997, p. 10).

Ratzel se torna jornalista e como correspondente do Jornal de Colônia realiza inúmeras viagens, entre elas uma para os Estados Unidos e México, de onde volta impressionado com a grandiosidade territorial, com a volúpia expansionista de um país em formação, com a dimensão das fronteiras marítimas, com as hordas de imigrantes, etc: 'Dès lors, ce voyage opéra un changement radical dans la pensée géographique de Ratzel: le concept d'espace se substitue à celui d'espèces'²¹ (...) Sanguin sugere o fato de que foi o périplo americano que conduziu Ratzel definitivamente para a trilha da geografia, além de ser também a fonte inspiradora de inúmeros conceitos ratzelianos: "raumvorstellung (représentation spatiale), Lebensraum (espace de vie), Zusammenfassung (concentration), Weltmacht (puissance mondiale), Grenzen (frontières)..."

Houve, ao que se observa, um encantamento com a potência nacional que se consolidava na América do Norte e que, muito em breve, se tornaria a potência imperialista que se viu ao longo do século XX.

Ao tratar da escola anglo-saxônica desta primeira fase, Vesentini (2010, p. 133) destaca a figura de Halford Mackinder, para ele “um dos principais forjadores da ‘escola geográfica

20 Brunhes (1904) traduzido por Souza (2015)

21 Em tradução livre: “A partir daí, esta viagem opera uma mudança radical no pensamento geográfico de Ratzel: o conceito de espaço substitui o de espécie”. (sobre a citação feita por Carvalho: SANGUIN, A. L. *Em relisant Ratzel*. *Annales de Géographie*, 1990, n° 555, p. 579-594)

britânica' e tido como o maior teórico da geopolítica clássica". Sobre Mackinder, Costa (1992, p.77) registra que sua obra de fato se afunila em direção a abordagem geopolítica.

Dentre os clássicos da Geografia Política que convergiram os seus estudos para uma abordagem explicitamente geopolítica, o geógrafo inglês H. Mackinder ocupa inegavelmente uma posição de destaque. Primeiramente, pela sua trajetória peculiar, tendo acompanhado de perto a situação de seu país e do mundo em quatro períodos bastante significativos para a história contemporânea e em particular para a evolução do pensamento geográfico-político: a transição do século XIX para o XX, com as transformações no continente europeu que afetaram o mundo, dentre elas o fortalecimento do Império Britânico e as disputas interimperialistas que culminaram na Primeira Grande Guerra; o desenrolar da guerra e suas conseqüências; o período interguerras (19.19-1939); finalmente, a Segunda Grande Guerra e as suas primeiras conseqüências para o mundo.

Outro aspecto relevante em Mackinder, professor de geografia nas universidades de Oxford e Londres (Costa, 1992, p.78), teria sido o fato de ele levantar de forma incisiva a necessidade de geógrafos considerarem mais o Estado e a política em suas produções, buscando com isso fazer chegar um olhar estratégico às elites do país.

A necessidade desta consideração talvez se justifique melhor, não apenas com a consideração sobre estratégias para o destaque de um país no cenário internacional, mas também com a observância das alterações profundas do espaço geográfico as quais ocorrem desde a Revolução Industrial no século XVIII. Estas possuem o amparo do Estado, uma vez que a regulação sobre o que pode ser feito e como deve ser feito se dá pelo ordenamento jurídico fruto de uma complexa arquitetura política em cada território nacional e em âmbito global. Paisagens são alteradas, características regionais são afetadas, povos originários são ameaçados (e com eles um modo de relacionamento conservacionista entre homem e meio natural), cidades surgem ou desaparecem e tudo isso ocorre por intermediação e suporte da política.

Verificando outro traço de disputa entre escolas nacionais, é digno de nota que uma defesa marcante feita por Mackinder, em torno da preocupação com o poder terrestre, se contrapunha à construção feita por um outro autor do período: o estadunidense Alfred Thayer Mahan. A principal obra deste autor bem como a síntese de seu pensamento geopolítico se concentram no poder marítimo (sea power) dos estados. Oficial da Marinha (formado na Naval Academy at Annapolis) e professor no Naval War College at Newport, sua proximidade com o objeto de sua defesa era evidente. Se um certo quadro de relações internacionais sob a ótica alemã pode ser observado na geografia política de Ratzel, na obra de Mahan pode-se verificar um pouco da ótica estadunidense naquele período. Ao publicar o livro *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783* em 1890, Mahan teria destaque nas teorizações geopolíticas sobre poder marítimo que encontraram amparo (ou inspiração) na conjuntura interna estadunidense da época em que escreveu. Conforme Costa (1992, p. 69):

Pelo fato de seus estudos terem sido realizados no período da ‘grande inflexão’ da política externa norte-americana e especialmente pela emergência dos EUA como potência marítima e mundial, Mahan credenciou-se como um autêntico teórico do expansionismo ou, nas palavras de Morison e Commager, um ‘filósofo naval do Imperialismo’. O ambiente cultural e político do país também favoreceu o sucesso de Mahan, em que vários ideólogos do imperialismo popularizavam a filosofia germânica do nacionalismo, como J. W. Burges; F. H. Giddings, que não via oposição entre democracia e imperialismo; além de setores religiosos, políticos dos partidos Democrata e Republicano e órgãos da imprensa, como o *New York Journal* e o *New York World*.

Ainda se destaca neste período a produção dos autores Nicholas Spykman nos Estados Unidos, bem como de Jean Brunhes, Camille Vallaux e Jacques Ancel, na França (VESENTINI, 2010, p. 133).

Em se tratando da geografia política nos EUA, o período entre guerras e o desenrolar da Segunda Guerra Mundial parece ter sido um momento de grande aprimoramento impulsionado pelos interesses nacionais, o que refletiria no papel de seus teóricos nos anos pós guerra. Costa (1992, p.145), que embora ao falar não siga a periodização proposta por Vesentini com base em Sanguin, faz alguns interessantes registros sobre as produções entre guerras e também aquelas dos primeiros anos pós segunda guerra mundial (portanto, já abrangendo a próxima fase proposta na periodização aqui adotada). O autor classifica este como um dos períodos mais interessantes em relação ao debate teórico sendo que a riqueza teórica teria se dado:

(...) porque os conflitos envolveram países que dispunham de tradição em pesquisa geográfica em geral e mesmo em geografia política – casos da Alemanha, França e Estados Unidos, principalmente. Neles, o aumento da produção nessa área, especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, resultou certamente das emulações causadas por esses conflitos. Na Alemanha, com o engajamento explícito de parte de seus geógrafos e da totalidade dos que atuavam em geografia política. Nos Estados Unidos, de menor tradição no setor, geógrafos proeminentes em vários campos dessa ciência envolveram-se com vigor em estudos dos mais variados tipos e qualidades, em sua grande maioria com o estímulo direto ou indireto do governo.

Conforme observa Costa (1992, p.145), o governo estadunidense teve papel indutor no processo de formação de um grupo de técnicos e de uma elite intelectual voltada para a construção de uma geografia política estadunidense. Uma evidência deste papel indutor pode ser vista, por exemplo, na presença de técnicos e intelectuais vinculados a esta área trabalhando ou colaborando com órgãos estatais naquele país. Um interessante trabalho do geógrafo inglês Trevor Barnes (2006) - professor da *University of British Columbia* no Canadá - corrobora a existência deste estímulo. Barnes (2006, p. 150) observa que:

More generally, OSS was the single most importante government institution employing American geographers during the war, 129 at its height. But despite this

disciplinary concentration, as well as the larger importance of OSS, little has been written about the role geographers played.²²

O OSS (*US Office of Strategic Services*) ao qual se refere Barnes foi o órgão que antecedeu à CIA e, por meio de uma simples análise sobre a importância conhecida de seu sucessor, é possível imaginar a relevância deste para aquele país. Barnes & Crampton (2011, p. 228) avançam na pesquisa em torno da participação de geógrafos em círculos militares de inteligência, informando que:

During the Second World War and its aftermath American geographers were even more important and numerous within military intelligence. (...) geographers played a significant role: the office of the Coordinator of Intelligence (COI) that in 1942 was re-named the Office of Strategic Services (OSS). The COI/OSS, as the precursor of the CIA, was the crucible in which modern American secret intelligence was born, producing significant geographical consequences.²³

O lugar de potência mundial já consolidado pelos EUA no início do século XX e a consequente posição de destaque assumida ao longo da guerra, somados ainda com a compreensão que tiveram acerca da gravidade do plano geopolítico de expansão territorial do projeto autoritário e genocida nazista, podem ter sido, fatores que favoreceram o reforço nos quadros técnicos e intelectuais no campo da geografia política e da geopolítica naquele país. Sobre as atividades do órgão citado, visavam atender diretamente aos interesses do Estado e do governo relacionados à soberania estadunidense. E, imagina-se, contribuir assim tanto para uma análise sobre ações e intenções por parte do estado nazista e também outros atores no cenário de guerra, quanto para a manutenção e reforço de sua posição como grande potência mundial quando findasse o conflito de escala mundial. Conforme Barnes (2006, p. 150):

On July 11, 1941 a Presidential Order created the US Office of the Co-ordinator of Information (OCI), and later reorganized as the Office of Strategic Services (OSS) on June 13 1942. Its charter was ‘to collect and analyze all information and data which

22 Tradução nossa: “De maneira mais geral, o OSS foi a instituição governamental mais importante que empregou geógrafos estadunidenses durante a guerra, sendo 129 no auge. Mas, apesar dessa concentração, bem como da maior importância do OSS, pouco foi escrito a respeito do papel que os geógrafos desempenharam”.

23 Tradução nossa: “Durante a Segunda Guerra Mundial e suas consequências, os geógrafos estadunidenses foram ainda mais importantes e numerosos na inteligência militar. (...) desempenharam um papel significativo no escritório da Coordenação de Inteligência (COI) que em 1942 foi rebatizado de Escritório de Serviços Estratégicos (OSS). O COI / OSS, como precursor da CIA, foi crucial neste período em que nasceu a inteligência secreta americana moderna, produzindo consequências geográficas significativas”.

may bear upon national security,' reporting directly to the President and the Office of the Joint Chiefs of Staff.²⁴

Barnes, faz uma observação à respeito da importância da agregação de recursos humanos provenientes da Europa afetada pela guerra, cuja contribuição técnico-científica pode ter sido significativa para a construção de uma geografia política consistente na escola estadunidense. Em seu artigo busca verificar a contribuição não apenas de geógrafos da área humana, mas também de outros cientistas sociais, destacando a diferença destes em relação aos cientistas do campo das ciências exatas. Sublinha, ao mesmo tempo, que o trabalho deste grupo de cientistas não seria demandado ao acaso por áreas de inteligência governamental e militar, tendo o sido devido a relevância de suas contribuições. Conforme Barnes (2006, p. 150):

The task was fundamentally an academic one, and its staff consisted of the best and the brightest of American and later expatriate European social scientists. Their purpose was not like their physical science counterparts to invent something new, but to take sources already existing and through investigation and interpretation to show their relevance in fulfilling specific military tactical purposes. Their home, therefore, was the library; their tools 3x5 index cards and yellow sulphite-writing pads; their product soft-cover typed research reports.

Perhaps surprising given their hitherto ambiguous relation to mainstream social sciences, American geographers were in the thick of the action within OSS.²⁵

Teria existido, portanto, uma participação significativa de geógrafos em órgão de inteligência, tendo desempenhado papéis destacados. As publicações de Whittlesey e Dorpallen, conforme trata Costa, traziam ao público acadêmico estadunidense as primeiras traduções de documentos e artigos produzidos no âmbito da geopolítica alemã. Costa assevera que a apresentação e análise destas publicações não contribuíram (ou o fizeram pouco) para um debate teórico auxiliar no âmbito da ascendente geografia política norte americana. No entanto,

24 Tradução nossa: “Em 11 de julho de 1941, uma Ordem Presidencial criou o Escritório da Coordenação de Informações (OCI) dos Estados Unidos que em 13 de junho de 1942 foi reorganizado como Escritório de Serviços Estratégicos (OSS). Seu objetivo principal era 'coletar e analisar todas as informações e dados que possam ter relação com a segurança nacional', reportando-se diretamente ao Presidente e ao Gabinete do Estado-Maior Conjunto”.

25 Tradução nossa: “A tarefa era fundamentalmente acadêmica e sua equipe era composta dos melhores e mais brilhantes cientistas sociais americanos e, posteriormente, europeus expatriados. Seu propósito não era, como seus colegas da ciência física, inventar algo novo, mas usar fontes já existentes e, por meio de investigação e interpretação, mostrar sua relevância no cumprimento de objetivos táticos militares específicos. Sua casa, portanto, era a biblioteca; suas ferramentas, fichas 3x5 e blocos amarelos de sulfite. O que pode ser considerado surpresa, dada sua relação até então ambígua com as ciências sociais convencionais, é que os geógrafos americanos estavam no centro da ação dentro do OSS”.

foram úteis na medida em que a transcrição dos textos alemães e comentários baseados nestes serviam ao propósito de dar ao leitor o conhecimento de “*nítida ligação entre aquela geopolítica e os planos nazistas de conquista do mundo*”. O contexto histórico em que os escritos foram produzidos, levaram inclusive a comentários em tom conclusivo que tempos depois se revelariam baseados em indícios inverídicos. Conforme Costa (1992, p.145): “(...)Whittlesey chega a falar da existência de um fantástico ‘Instituto de Geopolítica de Munique’, que contaria com mais de oitenta geógrafos *full time* e centenas de colaboradores no país e no exterior, informações que não se confirmariam anos mais tarde”.

O autor de maior projeção na geografia política estadunidense, que surge nesta primeira fase da geografia política, foi Richard Hartshorne. Não apenas pela ampla difusão de suas reflexões na Geografia em sua fase moderna, mas principalmente por ser possível sublinhar que o autor foi outro que, a exemplo de Ratzel, teve uma preocupação sistemática significativa (Costa, 1992, p. 156). Talvez tenha sido justamente este rigor a variável mais considerável a concorrer para a difusão de seus trabalhos e para sua trajetória profissional. De acordo com Coscioni (2017, p. 1):

Richard Hartshorne (1899-1992) é um dos grandes teóricos da Geografia do século XX. O autor deixou um extenso legado para a disciplina em importantes obras e artigos que foram publicados entre as décadas de 1930 e 1960. Suas contribuições mais substanciais estão associadas ao debate epistemológico presente em suas duas grandes obras: *The Nature of Geography*, de 1939 e *Perspective on The Nature of Geography*, de 1959. Além dessas discussões teóricas, Hartshorne deixou contribuições pontuais à Geografia Econômica e importantes textos de Geografia Política.

Hartshorne, teve assim uma boa parcela de contribuição para a ascensão da escola estadunidense ao posto de destaque citado por Vesentini (2010, p. 133) nesta segunda fase da geografia política. Barnes (2006, p. 150) observa que foi sua produção teórica (anterior à fundação da OSS em julho de 1941) que o levou a ser convidado para ocupar um cargo no referido órgão de inteligência estatal, tendo destaque neste sentido *The Nature of Geography* de 1939. O referido texto é reconhecido como um marco na produção teórica do autor e, mais que isto, uma contribuição para a própria evolução do pensamento geográfico, conforme indica a reverência feita na citação acima. Coscioni (2017, p. 3) acredita ter existido uma correlação significativa entre o aumento do interesse de Hartshorne pela geografia política e a produção deste trabalho.

(...) na década de 1930 passou também a publicar sobre Geografia Política. Esse contato com a Geografia Política fez com que o autor estudasse mais sistematicamente a literatura geográfica de língua alemã, fato que seria fundamental para a publicação de *The Nature of Geography* em 1939. Durante a década de 1930 as publicações de Hartshorne se alternam entre alguns temas de Geografia Econômica abordados

anteriormente nos anos 1920 e temas de Geografia Política ligados à dinâmica das fronteiras políticas da Europa no pós Primeira Guerra (Martin, 1994: 483).

Parecia haver no autor estadunidense uma inquietação em relação ao aprofundamento teórico-metodológico, o que se refletiu em sua contribuição para a geografia política. Costa (1992, p. 151), toma como exemplo o tratamento dado por Hartshorne ao tema das fronteiras, certamente um dos conceitos principais em geografia política, presente desde sua primeira fase teórica.

Ao discutir o problema das fronteiras numa região europeia tão complexa como a Alta Silésia, por exemplo, Hartshorne chama a atenção para o fato de que, apesar de muitos geógrafos discutirem academicamente ou como *experts* o tema das fronteiras, ‘poucos têm tentado apresentar um estudo teórico sistemático do problema como um todo’. Por isso, diz, os equívocos teriam se multiplicado, como o uso corrente do conceito de fronteiras naturais, por exemplo. Fronteiras internacionais fixadas ou em discussão em regiões bastante povoadas, às vezes com etnias e histórias distintas, como é o caso da Alta Silésia, ele adverte, devem ser concebidas mediante a análise acurada das características peculiares dessas populações fronteiriças.

A ideia de “fronteiras naturais”, criticada por Hartshorne, foi por tempos bem difundida, embora a fronteira entre estados só exista em função de convenções políticas. Inclusive pode-se aventar que o uso deste conceito pode ter beneficiado o interesse de certos estados nacionais em alguns processos de consolidação de fronteiras. O interesse pelo tema somado à preocupação do autor em relação à necessidade de formulações teórico-metodológicas que confeririam maior rigor ou cientificidade aos trabalhos da área, serviram de inspiração para que o estadunidense propusesse uma classificação terminológica para as fronteiras, em artigo publicado em 1936 pelos *Annals of the Association of American Geographers* (ARCASSA, 2018, p. 276).

A **segunda fase** da Geografia Política (iniciada com o fim da guerra) conforme a sistematização apresentada na análise de Vesentini (2010, p.133), detêm um conjunto maior de traços característicos em relação a primeira fase. A primeira característica é a de que existiria certa repulsa, uma vontade de expurgar a geopolítica. O movimento de rompimento com a geopolítica se devia ao fato de que esta teria passado a ser vista como uma pseudociência, elaborada com uma clara instrumentalização de alguns conceitos da geografia política para buscar justificar um projeto de natureza vil, autoritária e abertamente genocida. Não se fazia portanto uma distinção entre a geopolítica como área de estudos e a *geopolitik* elaborada e posta em prática pela Alemanha nazista.

A segunda característica seria a do completo abandono das ideias de cunho naturalista presentes no início da primeira fase e a adoção de novas linhas em um movimento acompanhado por uma crescente preocupação com o rigor teórico-metodológico ou, nas palavras de Vesentini

(2010, p.133), uma busca por “ênfase na cientificidade” não mais de inspiração darwiniana. Alguns autores adotariam visões neopositivistas, outros funcionalistas e outros se basearam no materialismo histórico (VESENTINI, 2010, p.133). Harsthorne, cuja produção continuará se destacando neste período, é um exemplo tanto de uma identificação com o funcionalismo quanto sobre a necessidade de se deixar para trás o naturalismo nas teorizações.

(...) pode-se dizer que a abordagem funcional, concebida por Hartshorne, consiste basicamente, em analisar o funcionamento de um espaço como área política, com sua combinação de agentes de fortalecimento e de enfraquecimento. Segundo Dahlman (2009, p. 95): ‘No lugar das metáforas orgânicas, Hartshorne adota ideias elaboradas a partir da Física, tais como as forças centrípetas e centrífugas para descrever as forças que unem ou afastam Estados’.

Um terceiro traço observado no período diz respeito ao enfraquecimento das escolas francesa, inglesa e alemã. Esta última foi a que mais se enfraqueceu, o que não é estranho ao se considerar a posição central e nociva que a Alemanha controlada pelos nazistas teve no conflito de proporção mundial. Se houve o enfraquecimento da produção nas escolas dos países mencionados, por outro lado, foi um momento de consolidação da escola estadunidense que já vinha se fortalecendo, conforme vimos anteriormente, desde os anos anteriores e durante o desenrolar da guerra na primeira fase. Conforme avalia Vesentini (2010, p. 133), a mesma se tornou a mais importante escola da geografia política no pós guerra. Costa (1992, p. 244) considera que tal escola teve tamanha competência que conseguiu levar a bom termo o que considera uma refundação, a qual teria tido o mérito de resgatar o processo de elaboração teórico-metodológica por certo tempo interrompido.

A comunidade de geógrafos do país, numerosa e bem estruturada em muitos centros de pesquisa, soube recuperar os antigos temas, retrabalhá-los e propor novos campos de investigação. Ao contrário dos velhos geopolíticos europeus, voltou-se também para as questões da *gestão interna dos territórios* e concebeu o Estado em sua feição liberal-democrática. Além disso, mais que qualquer um de seus colegas europeus — à exceção de C. Vallaux — propôs e praticou, no geral, a interdisciplinaridade, em particular com a ciência política, o que certamente muito contribuiu para o avanço dos estudos geográfico-políticos em seu país. Finalmente, resgatou o esforço de teorização e de explicitação metodológica iniciado por Ratzel e virtualmente interrompido após C. Vallaux. Por isso, pode-se dizer que os geógrafos norte-americanos *refundaram* a geografia política e criaram as bases dos estudos contemporâneos dessa disciplina.

Além da qualidade dos expoentes desta escola e do bom nível ou originalidade de seus trabalhos, poderia se aventar que a grande difusão do idioma inglês teria favorecido em alguma medida essa hegemonia no período pós guerra. Mas este seria um fator acessório quando se reconhece o investimento feito pelo governo estadunidense, conforme observou-se na primeira fase. Enquanto obteve os retornos intelectuais pela indução ao desenvolvimento de uma

geografia política nativa, os EUA também desfrutaram de uma posição confortável enquanto potência mundial consolidada e que a passa a ter um papel protagonista no novo equilíbrio de forças geopolíticas e nos acontecimentos dos anos seguintes. Tudo isto se refletiu no papel central que a escola estadunidense de geografia política teve na segunda fase. Conforme Costa (1992, p.231-232):

Os alemães, franceses e ingleses, afetados diretamente pelo desastre da guerra, pouco puderam escrever a respeito, pelo menos em geografia política. Os norte-americanos, ao contrário, absorveram rapidamente os ingredientes do novo contexto mundial e de seu país, e dedicaram os anos 50 às análises que pudessem refleti-los. Banida a geopolítica instrumental de inspiração alemã (Haushofer) ou mesmo norte-americana (Spykman), recuperaram e deram 'status' acadêmico e científico à geografia política, na melhor tradição de Bowman, Whittlesey e Hartshorne, na verdade os autênticos "*founding fathers*" dessa ciência no país.

Sobre este período, de intensa produção para a geografia política norte-americana, a influência já obtida por Hartshorne por meio de seus trabalhos segue crescente e parece se solidificar como uma das principais bases deste momento de refundação (COSTA, 1992, p.232). Mas ainda que tenha tido grande preocupação com os aspectos teórico metodológicos e adquirido grande respeitabilidade por seus trabalhos, Hartshorne também não escaparia de críticas por algumas tendências ou posições. Berdoulay (2003, p. 48), que faz uma crítica em relação a alguns tipos de abordagem que seriam pouco refletidas e de tendências positivistas, utiliza alguns trabalhos de Hartshorne como exemplo:

(...) a variedade de tendências da pesquisa geográfica na segunda metade do século XIX raras vezes é considerada como uma questão significativa. De fato, a tendência que tornou-se dominante no sistema universitário (...) é considerada como a principal corrente da melhor pesquisa, como a tendência 'boa', 'superior' (ex.: MEYNIER, 1969, CLAVAL; NARDY, 1968). Assim, o passado é explicado à luz do presente. (...) Os trabalhos de Richard Hartshorne (1939, 1968) – por mais atentos que possam ser – fornecem um bom exemplo das armadilhas dessa abordagem. Logo que o autor identificou qual era a 'boa' ou 'correta' ideia de geografia, ele remonta a Kant, Humboldt e Ritter. As outras tendências são vistas simplesmente como desvios.

Além de Hartshorne, que teve destaque pelo impacto de suas obras e ideias nela contidas (conforme já tratamos ao analisar a primeira fase), diversos outros autores se dedicaram ao desenvolvimento de análises e conceitos contribuindo na refundação assinalada por Costa. O autor cita as contribuições de Jones, Jackson, Carlson, Herz, Kristoff, Blij, Robinson e Cohen (COSTA, 1992, p. 231-242). As temáticas trabalhadas por estes autores são abrangentes. Vão desde a aproximação com a Ciência Política, passando pelo aprofundamento de conceitos tradicionais da geografia política como as fronteiras, até discussões sobre o sistema sócio-econômico, dinâmicas de centro-periferia, gestão territorial, impacto do desenvolvimento de tecnologias, fatores de integração e separação, percepção e comportamento político em territórios (COSTA, 1992, p. 231-242).

Um quarto traço característico deste período, conforme observa Vesentini (2010, p.133), é que o mesmo foi marcado por preocupações com a Guerra Fria, ideologias e contraposição de sistemas socio-econômicos (o capitalismo em disputa com o socialismo). Traço este que não foi uma exclusividade desta área de estudos estratégicos, dada a amplitude da batalha ideológica e armamentista empreendida entre Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A Guerra Fria certamente pode ser colocada como uma grande influência do *Zeitgeist* no qual se desenvolveu a segunda fase da geografia política. Conforme Costa (1992, p. 231):

Finalmente, o novo quadro do poder mundial era claro em meados de 1945: a contra-ofensiva soviética no Leste e a derrota alemã na frente oriental tornaram a URSS a única superpotência de fato no espaço euroasiático. Do outro lado, a supremacia dos norte-americanos na Europa Ocidental e no Pacífico, contribuindo para a derrota alemã e virtualmente destruindo o Japão, além do monopólio e uso de artefatos nucleares, tornavam os EUA uma superpotência de grandeza mundial, não apenas pelo seu poderio militar, mas também pela sua grandeza econômica²⁶. Derrotados o nazismo, o fascismo e o império japonês, emergia da Segunda Guerra um mundo dividido sob as esferas de influência das duas superpotências, uma capitalista, no oeste, e uma socialista, no leste. Nascia, assim, o mundo *bipolar*. Os EUA tornavam-se os guardiães do "Ocidente livre", dos valores do liberalismo e do sistema capitalista internacional. Sua nova posição estratégica, apenas esboçada na Primeira Guerra, consolidava-se e passava a definir todos os seus objetivos e ações no plano externo.

O papel que os EUA assumem neste período e até o fim da Guerra Fria não apenas lhe garantiram uma ampla vantagem do ponto de vista do crescimento econômico, mas o permitiram ser protagonista na construção da narrativa em torno do melhor modelo socioeconômico. Tal narrativa, construída por aqueles que pareciam saber que “livros são armas, na guerra das ideias”²⁷, possui influência direta sobre a visão difundida sobre o papel Estado exerce, considerando ação e inércia, em relação ao território sobre o qual exerce soberania.

Dentre a parca produção europeia desta segunda fase, um trabalho que, conforme Costa, teria apresentado inovação, de caráter essencialmente geopolítico, foi o elaborado por Celérier que apresenta um novo conceito. De acordo com Costa (1992, p.245):

A sua análise principal sobre a conjuntura mundial dos anos 70 baseia-se na nova repartição do poder internacional, na qual, segundo ele, enfraquecia-se a posição da

²⁶ A esse respeito, destacamos o comentário preciso de Paul Kennedy: "Não obstante, as dimensões reais desse poderio não tinham precedentes, em termos absolutos. Estimulados pelo enorme aumento nas despesas de guerra, o PNB nacional medido em dólares constantes de 1939 passou de 88,6 bilhões (1939) para 135 bilhões (1945), e para muito mais (220 bilhões) em dólares atuais. Entre as grandes potências, os Estados Unidos foram a única que se tornou mais rica — na verdade, muito mais rica do que pobre, com a guerra". Cf. Kennedy, Paul, *Ascensão e Queda das Grandes Potências* (**nota original de Costa presente na citação aqui realizada**).

²⁷ Frase contida, segundo Costa (1992) em duas publicações distintas, uma de Whittlesey e outra de Dorpallen, conforme citado anteriormente, ao tratar da primeira fase da geografia política

Europa Ocidental e emergiam as duas superpotências, além de uma nova potência socialista, a China. Para examinar esse novo quadro, ele propõe uma abordagem que chama de ‘geoestratégica’, ou seja, um enfoque que reúne os conhecimentos da geografia política e da estratégia militar. A inspiração norte-americana é evidente, especialmente quando conclui que a principal estratégia a seguir pelos países ocidentais ‘livres’ é a da "contenção" do avanço do "comunismo soviético".

Finalmente, a **terceira fase** no desenvolvimento da geografia política (iniciada na segunda metade dos anos 1970 e chegando ao momento presente) possui uma rica produção, que considera cada vez mais atores novos em relação às variáveis *poder* e *território*. Além do Estado, passam a ser considerados cada vez mais os cidadãos, os indivíduos e movimentos sociais. Se a intensa produção de autores estadunidenses no período anterior levou Costa (1992, p. 245) a considerar que teria sido feita uma “refundação”, esta última fase é considerada por Vesentini (2010, p. 134) como um tempo de “renascimento” para a subdisciplina.

Podemos afirmar que houve uma espécie de ‘renascimento’ – ou melhor, uma grande expansão com abordagem crítica de velhos temas e a invenção de novos – da geografia política a partir dos anos 1970. A influência de determinados acontecimentos políticos marcantes a partir do final dos anos 1960. As lutas contra a guerra do Vietnã e pelos direitos civis nos Estados Unidos. O maio de 1968 na França e em outros países. O advento de novos sujeitos – como os movimentos sociais, o movimento feminista [que, inclusive, deu origem à geografia feminista], as lutas dos afro-americanos por direitos, as demandas dos homossexuais, etc. –, além de novas formas de luta ou de contestação. A crise do planejamento centralizado e do marxismo e, posteriormente, a derrocada do socialismo real. E o advento da globalização e da chamada nova ordem mundial. Todos esses fatos ou processos foram decisivos para o desenrolar desta nova fase da geografia política.

De fato, a consideração de novos atores, ou seja, uma diminuição na ênfase dada aos estados é algo que parece enriquecer significativamente a geografia política e enfatizar o que talvez seja sua mais marcante diferença em relação à geopolítica. Essa consideração de atores além do Estado foi fruto de um movimento reflexivo realizado em grande parte por geógrafos europeus que já citamos como Paul Claval e Claude Raffestin (VESENTINI, 2010) com suas proposições que ampliam horizontes de análise e, mais que isto, parecem humanizar as discussões da área. Conceber a geografia política como uma “Geografia do Poder” (RAFFESTIN, 1993) ao invés de uma, mais restrita, “Geografia do Estado” (embora o Estado continue tendo inegável relevância) faz juz a possibilidades de análise que dialoguem melhor com a crescente complexidade do mundo. Vesentini (2010, p.134) destaca os autores de outras ciências que estiveram presentes nesse período de renascimento:

(...) influências de fora, da filosofia ou das ciências sociais em geral. A geografia política, pelo menos desde Ratzel, sempre dialogou com importantes pensadores de outras áreas do conhecimento: Aristóteles, Maquiavel, List, Montesquieu, Spencer, Hegel, Weber e outros. Nesta nova fase, inúmeros filósofos ou cientistas sociais se tornaram importantes para as redefinições desta modalidade da geografia: Michel Foucault com a sua nova concepção de poder (ou melhor, *poderes*, que são indissociáveis do uso ou da reorganização dos espaços); Henri Lefebvre e a sua idéia

de produção do espaço (social); Claude Lefort e o enigma do político, além da ‘invenção democrática’; Cornelius Castoriadis com a sua crítica ao marxismo juntamente com a idéia (neanarquista, com forte influência de Kropotkin) de autonomia; a escola de Frankfurt com a sua ‘teoria crítica’, lida principalmente a partir das contribuições de Habermas; além das contribuições de Antony Giddens, de Manuel Castells, dos geógrafos anarquistas Elisée Reclus e Prior Kropotkin (que foram e são relidos sob novas perspectivas).

No âmbito da ciência geográfica como um todo, a década de 70 é marcada por uma evolução epistemológica que ficaria conhecida como “Revolução Teorético Quantitativa” dando origem a uma “New Geography” (COSTA, 1992, p. 252). Esta evolução foi ocasionada por uma aproximação significativa com a “Economia Espacial” nos EUA, estimulando aumento no uso de estatística e de modelos conforme a teoria dos sistemas. Estes avanços tiveram também um impulso tecnológico significativo propiciado pelo desenvolvimento da computação e a consequente automatização e melhoria no geoprocessamento de dados. De acordo com Costa (1992, p. 252):

Na França, esse movimento de "modernização epistemológica" também nasceria de uma estreita relação da geografia com a economia, da qual resultariam as tão famosas teorias e técnicas voltadas para o "aménagement du Territoire"²⁸. Essa atualização, também expressa pela "Geografia Ativa" de P. George e outros, apresentou uma abordagem que refletia as novas condições de *produção e circulação* e suas repercussões espaciais, e que se pretendia, no limite, antipragmática e independente.

Se desenvolve também, no início desta mesma década, a modalidade de análise que busca destacar um viés crítico, o qual terá na geografia francesa significativo eco. O brasileiro Milton Santos, que desenvolve seu doutorado na França, será um dos que se destacam nesta modalidade que conta também com trabalhos do geógrafo inglês David Harvey (COSTA, 1992, p.253).

Este conjunto de fatores formaria o cenário ideal para o renascimento da geografia política na Europa. Neste sentido, Costa (1992, p. 253) destaca a figura de Yves Lacoste. As publicações nas quais se envolve Lacoste teriam uma repercussão significativa pelas provocações que buscavam fazer. Fundador da revista “Heródote”, buscava discutir o envolvimento que se poderia fazer da geografia com “estratégias e ideologias” e discutir uma suposta “crise” desta ciência. O “livro manifesto” de Lacoste seguia a mesma linha e tinha como título a máxima adotada na revista. Segundo Costa (1992, p. 253):

No caso da geografia política, em particular, o que ocorreu foi de fato uma quase-revolução, dada a maneira pela qual essa disciplina irrompeu nas preocupações dos geógrafos. Em 1974, P. Guichonnet e C. Raffestin, suíços francófilos, publicam o seu trabalho sobre as fronteiras, que é certamente o mais brilhante estudo do gênero. O

²⁸ Ver a respeito Claval, Paul, *Evolución de la geografía humana*, Barcelona, Oikos-Tau, 1974, esp. Cap. IX (nota original de Costa presente na citação aqui realizada)

grande momento de mudanças, porém, ocorreria na França e envolveria Yves Lacoste em duas oportunidades. Na primeira, com a criação da revista *Hérodote*, no início de 1976. Na segunda, com a publicação de um "livro-manifesto", intitulado *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, também em 1976.

Ao sugerir que a geografia serviria antes de mais nada para a guerra, Lacoste parecia ter a intenção de lembrar que a geografia se trata de um saber essencialmente estratégico e, conforme os autores, político.

Em relação ao conteúdo do livro publicado por Lacoste em 1976, embora existam críticas importantes relacionadas principalmente a abordagem de alguns pontos levantados no mesmo, seu impacto é visível e é possível imaginar o quanto provocou de reações na França e em outros países. O próprio Lacoste - em um prefácio escrito para a terceira edição do livro em 1985 - recordaria a recepção tida pela obra que causou reações que lembram os que não leram Ratzel pelo que "ouviram dizer" sobre o mesmo. De acordo com Lacoste (1988, p. 6):

Quando este pequeno livro surgiu em 1976, houve um belo escândalo na corporação dos geógrafos universitários, um escândalo tão grande que muitos deles se asfixiavam de indignação: foi o caso, por exemplo, daquele que dava as cartas no "Collège de France", e que, estando na época encarregado da crônica mensal de geografia do *Le Monde*, escrevia nas colunas desse jornal que ele se recusava a tomar conhecimento desse "pequeno livro azul" (de fato sua capa era azul), por lhe parecer terrível o que ali se podia ler. Se houve poucas resenhas nas diversas revistas de geografia, as intenções implícitas nos corredores eram claras: venenosas e triunfantes entre aqueles que já não tinham simpatia por mim (desde minha Geografia do subdesenvolvimento); incrédulas e constrangidas por parte de meus amigos. Por causa disso perdi muitos amigos, entre os quais um dos mais estimados e antigos, apesar de meus esforços para dissipar os mal-entendidos.

Uma crítica levantada por Costa sobre Lacoste, se refere ao uso do termo geopolítica. Ao colocá-lo sempre como sinônimo de geografia política na revista *Heródote* e em outras publicações, Lacoste parecia negar a dicotomia. Como registra Costa (1992, p. 254-255), Lacoste apresenta uma explicação relativamente estranha para tal uso.

Lacoste tenta justificar a preferência, mas de um modo não muito convincente. (...) Argumenta que o termo 'Geografia' possui uma 'fraca imagem de marca' junto ao público que se pretendia alcançar ('o maior número possível de cidadãos'). (...) que não vê contradição no fato de seus estudos *tratarem na verdade* de temas de geografia política (quanto ao tipo de abordagem, etc.), e utilizarem-se do termo 'geopolítica' (...) Ali, ele deixa claro que, afinal de contas, 'Geopolítica' é *muito mais claro* (enquanto vocábulo) que 'Geografia Política'. Ao que tudo indica (...) só foi incorporada como 'label' por Y. Lacoste e seu grupo porque - do ponto de vista do 'marketing' - ela seria mais adequada que a acadêmica e formal *Geografia Política*.

Outro autor que deve ser lembrado ao se tratar deste renascimento é Sanguin que por volta da segunda metade da década publica importantes estudos em francês, nos quais além de revisitar a obra de Ratzel (tendo sido um dos que contribuíram para uma interpretação de fato da obra deste autor), também adentraria em temas recentes que vinham sendo desenvolvidos

nos últimos anos por autores estadunidenses. Em 1977 publica um estudo²⁹ que recapitula a trajetória da geografia política - ao qual, como vimos, Vesentini (2010) faz referência - e talvez tenha contribuído como subsídio para uma retomada dos estudos na área.

Vesentini (2010, p. 134) destaca ainda uma última característica marcante do período: a de uma reinserção gradual da geopolítica que “*deixou de ser exorcizada e foi reincorporada na análise geográfico-política, seja de forma crítica (para alguns) ou de forma entusiástica e com freqüência acrítica (para outros)*”.

Ao observarmos todo o desenvolvimento pelo qual passou a geografia política desde o fim do século XIX até o primeiro quarto do século XXI o que vemos em torno de um certo nível de correlação entre o *Zeitgeist* e os rumos seguidos no desenvolvimento teórico parece válido. Acreditamos que isto seja possível apenas em função de estarmos falando em linhas gerais sobre o desenvolvimento da subdisciplina e não de um autor em específico. Quando se trilha o caminho da investigação sobre especificidades, a escala do conceito de “espírito do tempo” talvez não seja suficiente, embora possa servir como uma espécie de prefácio.

Após vislumbrar o longo percurso realizado até então, abre-se a possibilidade de direcionar o olhar sobre a geografia política do mundo contemporâneo sem perder de vista os caminhos outrora percorridos.

29 SANGUIN, André-Louis, *La géographie politique*, Paris, PUF. 1977.

3. GEOGRAFIA POLÍTICA E MUNDO CONTEMPORÂNEO

Querer impor à humanidade inteira uma forma especial de Estado ou de sociedade, submetendo-a a estes ou aqueles estereótipos, é portanto um procedimento muito restritivo.

(Nietzsche, Friedrich. **Escritos Sobre História**. p. 63)

A afirmação de Nietzsche, com a qual, naquele período, o autor criticava o que chamou de “ideias comunistas” nos parece coerente com aquilo que discutiremos neste capítulo do trabalho. Mas nos dias de hoje, tendo um horizonte histórico com todos os acontecimentos que se passaram e que não foram vistos por aquele autor, é possível dizer que tal crítica pode perfeitamente ser aplicada ao neoliberalismo. Em outras palavras, a humanidade pode estar continuamente cometendo o erro de buscar fórmulas universais de sistemas socioeconômicos que (talvez aqui resida o maior erro) sobreponham ou desconheçam especificidades territoriais de países ao redor do mundo. Nesta toada, alguns autores economistas celebram “vitórias” do sistema que defendem tendo em vista apenas o momento presente em que escrevem. Foi assim com o fim da URSS, com a imposição da doutrina neoliberal ao mundo e consequente enfraquecimento do ideal dos estados-nação (FUKUYAMA, 1992; OHMAE 1995). Porém, se no início da década de 90, autores neoliberais comemoravam sem que fossem vistas ainda evidências robustas das falhas e mazelas oriundas deste modelo, cerca de duas décadas mais tarde as mesmas surgiram e tem sido captadas em críticas importantes (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009; DARDOT e LAVAL, 2016; PIKETTY, 2014).

Embora não seja o objetivo do capítulo entrar nas discussões realizadas de forma competente pelos autores acima mencionados, citar essa arena de disputa nos serve para remeter ao fato de que, em muitos momentos, há o predomínio de ideias e interesses externos na condução dos destinos da maior parte dos países e, mais importante, de povos. Em detrimento do que, em cada um, poderia ser compreendido como necessário caso houvesse a leitura do que é expresso pelo território. Ou seja, ao mesmo tempo em que reconhecemos que a diversidade é um fator próprio da natureza humana, da potência contida na liberdade de se pensar e agir, não deveríamos nos esquecer que cada país, que cada território, que cada lugar é dotado de características que lhes tornam únicos. Partindo da afirmação da epígrafe e realizando uma visão rápida sobre o conjunto de culturas existentes na humanidade - fruto da vida humana consubstanciada em povos diversos que se desenvolveram à partir de condições naturais igualmente diversas e com os quais ao longo da história se desenvolveram tantos países - pensar em um modelo único, de fato denota um procedimento de caráter excessivamente restritivo,

que em alguns casos possa apenas ser um esforço de legitimação de interesses sem qualquer preocupação humanista ou civilizada. Portanto, a gestão e políticas públicas talvez devam ser revestidas, em primeiro lugar, das especificidades relativas a cada local em que são elaboradas e postas em prática. E talvez a melhor forma de se fazer isto, seja pela consideração efetiva dos territórios seguida pela decisão de se utilizar a potência estatal (diretamente, indiretamente ou em parceria com o setor privado) levando em conta as necessidades de todo o povo sobre o qual tremula a bandeira de determinado país.

A partir destas considerações, apresentamos o presente capítulo que se inicia com um trecho tratando da importância de se reconhecer territórios para em seguida trabalhar a ideia de potência e inoperosidade estatais. Por fim, trataremos do contexto tecnológico do mundo atual por compreender o quanto o mesmo (que parece afetar a quase tudo) possui relação com a necessidade de estabelecimento de uma nova área de infraestrutura com a qual o território e as políticas públicas tem muito a ver.

3.1 – Das relações de poder que transformam terras em territórios: conhecer e reconhecer o solo apropriado pelo Estado e convencionado politicamente com seus pares

Devido a sua centralidade nas análises e reflexões aqui apresentadas, nos importa definir um pouco melhor o conceito de território para, em seguida, nos voltarmos novamente a sua importância para a geografia política no contexto das políticas públicas, observando brevemente o caso brasileiro.

Em primeiro lugar nos cabe registrar que não há um consenso em torno do conceito. Fato este relativamente comum à diversos termos, tanto quanto ao processo de desenvolvimento das ciências e mesmo da própria humanidade. Fato que talvez se correlacione em boa medida com o nível de complexidade que determinado termo alcance e com a diversidade de áreas de pesquisa que remetam a tal termo. No caso em tela entendemos que não se trata de um termo que é caro apenas ao presente trabalho, à geografia em sua modalidade política ou à esta ciência como um todo, mas, felizmente, há um número maior de interessados dentro e fora da academia. Seu sentido e as guerras por (e através) dele travadas remontam a período anterior à própria sistematização das ciências, mas ainda hoje o mesmo é motivo de debates e tentativas de ressignificação. De acordo com Souza (2016, p.77)

O conceito de *território* é um dos que mais vem sendo submetidos, de umas poucas décadas para cá, a fortes tentativas de redefinição e depuração. Ao mesmo tempo, a palavra território (e seus equivalentes em várias outras línguas: territory, territoire...) permanece sendo usada de modo bastante amplo. *Excessivamente* amplo, indistinto mesmo, seria lícito dizer. Isso para não mencionar que, no âmbito das falas quotidianas, ‘território’ pode se referir, simplesmente, a uma ‘grande extensão de terra’ – e é essa, aliás, a primeira acepção que consta do *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. (...) Para muita gente – curiosamente, até mesmo para pesquisadores profissionais –, o vocábulo ‘território’ é, ainda hoje, quase que sinônimo de espaço geográfico. (...) Ao mesmo tempo, muitos, e mesmo geógrafos e cientistas políticos usam, no cotidiano e até em seus textos acadêmicos, o termo de um modo que poderia parecer ‘descuidado’, por tomarem o território em um sentido bastante genérico. (...) Aqui, como em meus trabalhos anteriores, o território ‘é fundamentalmente, um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder’.

Souza, para além de abordar a amplitude com a qual a palavra é empregada, a simplificação de uma acepção presente em um dicionário e também usos “descuidados”, apresenta sua visão à respeito do conceito: o território seria uma *projeção espacial de relações de poder*. O autor compreende que outros fatores podem estar imbricados mas que seriam apenas secundários quando a análise tem como norte o referido conceito. Souza (2016, p. 88), observa que:

(...) o que determina o ‘perfil’ do conceito é a *dimensão política* das relações sociais, compreendendo essa dimensão no sentido amplo de o político (le politique, das Politische), e não no sentido de a política (la politique, die Politik). Isso não quer dizer, de jeito nenhum, que a cultura (o simbolismo, as teias de significados, as identidades...) ou a economia (o trabalho, os processos de produção e circulação de bens) não sejam relevantes ou não estejam ‘contemplados’ ao se lidar com o conceito de território a partir do enfoque que propus (...). Não se pretende negar, em absoluto, que esses aspectos possam ser de vital importância para que se compreenda a *gênese* de um território ou as *razões do interesse por mantê-lo*. O que importa reter é que, por conta disso, não se justifica, pura e simplesmente, confundir o território com o substrato espacial material que serve de referência para qualquer (tentativa de) territorialização.

Mesmo que existam outras visões ou outras dimensões que possam ser consideradas conforme outros autores, a análise do autor possui a consistência necessária para nos convocar a pensar sobre esta relação. Em se tratando do Estado na abordagem da geografia política, como buscamos abordar no presente trabalho, essa relação nos parece evidente. O exercício da soberania de uma instituição estatal sobre determinada porção do espaço geográfico, fazendo do mesmo seu território, é o exemplo mais claro desta ligação entre *relações de poder e territorialização*. Logo, o autor chama atenção para o fato de que a base material (ou substrato) ao redor da qual se delimita um território, é de natureza diferente por ser tangível e existir independente dele. Em suas palavras “*diversamente do substrato, os territórios não são matéria tangível, palpável, mas sim ‘campos de força’, que só existem enquanto durarem as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas*” (SOUZA, 2016, p. 89).

A acepção defendida por este autor, se não é a única, não apenas nos parece coerente em relação à essência do termo, mas é também a que soa mais adequada na geografia política. Permitirá compreender e avaliar mecanismos pelos quais um Estado se relaciona com circunstâncias ou acontecimentos no território, no qual exerce poder, por meio de gestão e políticas públicas. Porém, tratemos também de alguns aspectos abordados por outros autores de modo a enriquecer a abordagem sobre um termo que compreende significativa diversidade e complexidade.

Com origem no termo em latim *territorium* (SILVA, 2015, p. 1) que, por sua vez, deriva da palavra *terra*, o conceito também é utilizado para remeter a animais em seu *habitat*. Nisto, percebe-se que seu sentido, mesmo quando não se trata do exame de questões sociais, se liga as ideias de apropriação, de uso e/ou de pertencimento. Esta última, conforme Santos e Silveira (2011, p.19), encontra sua expressão acentuada na derivação *territorialidade*.

A linguagem cotidiana frequentemente confunde território e espaço. (...) Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence... esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de

Estado. Assim, essa ideia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução.

Pode-se, portanto, compreender o território como uma porção do espaço que é utilizada, que está sob algum tipo de domínio e/ou que fornece um sentido de pertencimento, de abrigo à existência, de condições sobre as quais se mantêm a vida. Os autores ainda se utilizam dos vocábulos *exclusividade* e *limite*. Ambos nos remetem, também, a relações de poder.

Logo, do ponto de vista do Estado, como já posto, não basta dizer que é o espaço físico que lhe serve como base material. Mais que isto, é a extensão de terras por este *apropriada*, tornada então território. É a delimitação dada pela extensão de suas fronteiras e sobre a qual, em primeira instância, se assenta o princípio da soberania. Uma vez que a posse sobre esta porção do espaço geográfico é reconhecida e respeitada por outros estados e a violação das fronteiras por outro Estado sem permissão pode levar a eclosão de crises diplomáticas e/ou de guerras, está a se falar de território. Não a toa, sobre um território também a entrada de indivíduos de nacionalidades diversas só se dá de forma controlada. Mesmo no caso de países que constituem blocos econômicos e estabelecem o trânsito facilitado de seus cidadãos, como vem ocorrendo nas últimas décadas, a efetivação deste trânsito só se dá por meio do estabelecimento de um regramento jurídico institucional adequado. Portanto, até aí estão presentes as relações de poder. E é sobre cada uma destas porções de espaço, apropriadas por uma instituição social reconhecida como soberana naqueles limites, que se estabelece um ordenamento jurídico ao qual se submetem seus cidadãos e com o qual a história de determinado país se desenvolve. Na visão de Santos e Silveira (2011, p.19):

(...) Num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país. Em outras palavras, a existência de um país supõe um território. Mas a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado.

Há exemplos que ilustram claramente o que observam Santos e Silveira sobre a existência de povos ou nações³⁰ que não tem a posse formal de um território. São os casos, por exemplo, dos povos Curdo, Caxemire, Tibetano, Basco, Checheno, Palestino e Rohingya. Embora cada exemplo contenha suas especificidades, os mesmos demonstram que um povo, ainda que se compreenda unido como nação, nem sempre possui estatuto soberano reconhecido sobre o substrato material que habitam. Espaço no qual e com o qual mantêm relações de *territorialidade*, a raiz da diferenciação entre estes povos e povos *nômades*.

30 Ressaltamos o reconhecimento por toda a complexidade que a história de cada povo guarda e o respeito pelo sofrimento de cada um nas lutas envolvendo a posse de um território. Logo, tratamos destes exemplos sem qualquer pretensão de que os mesmos dispensem análises detidas em outras oportunidades.

Para Haesbaert (2011 p. 40) o conceito de território é naturalmente polissêmico pois, conforme argumenta, seus usos correntes acabaram por conferir ao mesmo tal característica. Existiriam três vertentes para abordar o conceito, sendo que cada uma levaria em conta formas específicas de apropriação do espaço. Uma delas seria a política ou jurídicopolítica, outra destas a vertente cultural ou culturalista, e uma terceira vertente seria a econômica ou economicista.

Tal concepção proposta por Haesbaert nos lembra que tudo o que está compreendido em uma área tornada território pode ser analisado conforme a dimensão em que se enquadra. Ou seja, tantos os aspectos humanos (apontados pelo autor) como aspectos físicos poderiam ser abordados tendo como delimitação as linhas imaginárias em torno da extensão do espaço territorializada, o que, a nosso juízo, não alteraria o fato de que a política e as relações de poder por esta compreendidas estariam sempre concorrendo para a delimitação de um território. Em outras palavras, se a análise de uma área tomada como território pode naturalmente ser multidimensional e uma destas dimensões analisadas possa ter sido a principal motivadora para o estabelecimento do mesmo, isto não muda o fato de que a existência de um território é um fator político.

Para exemplificar esta ótica, tomemos por exemplo a dimensão cultural. Um território, como já vimos, poderá ter em sua gênese a questão cultural. Neste caso a mesma se atentará às relações sociais que surgem, se solidificam e se estabelecem enquanto costumes, bem como ao aspecto das artes e da espiritualidade ou religião. Por um viés de leitura com a proeminência desta dimensão social, conforme Santos (2001b, p. 66):

O território é o chão e mais a população [...], o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população.

Quando falamos em *território usado, utilizado por uma dada população* que nele estabelece sua própria cultura, isto nos leva a pensar que estamos tratando de uma extensão do solo, do substrato material que - de alguma forma, ainda que extremamente respeitosa, harmoniosa - foi apropriada e sobre a qual se desenvolvem relações de poder. Um prolongamento importante para se analisar esta acepção pode nos levar a um questionamento sobre outro conceito sobre o qual também existem múltiplas visões: o de poder. Como vimos anteriormente, Raffestin defende a geografia política como uma “geografia do poder” pois tendo este significado a mesma teria de tratar este termo à partir da complexidade que o mesmo encerra, ao se admitir que o mesmo não provém apenas do Estado (*Poder*) mas também de diversos outros atores através de processos não formalizados, de um campo mais subjetivo,

intangível. Tal autor remete diretamente para as formulações de Michel Foucault em torno do poder e de relações de governo. Souza (2016), que também se preocupa com tal definição, cita a constatação do cientista política alemão Günter Maluschke sobre as superposições entre este conceito e outros (por exemplo *dominação, violência, autoridade e competência*) vistas em diversas formulações para, em seguida, lembrar da preocupação e contribuições de Hannah Arendt em torno de evitar as superposições. Além disto, a acepção de poder na qual se baseiam elaborações da autora também contribuem para pensarmos em como o mesmo pode ser considerado como aquilo que funda o território. Conforme Arendt (1991, p. 212):

É o poder que mantém a existência da esfera pública, o espaço potencial da aparência entre homens que agem e falam. (...) O poder é sempre, como diríamos hoje, um potencial de poder, não uma entidade imutável, mensurável e confiável como a força e o vigor. Enquanto a força é a qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles agem juntos, e desaparece no instante em que eles se dispersam.

A perspectiva apresentada pela autora, na qual o poder é sempre potencial e baseado em certo nível de consentimento, se diferenciando, portanto, da violência, nos remete a dois aspectos importantes sobre o território, especialmente quando pensamos na soberania exercida neste pelo estado moderno.

O primeiro é de que podemos dizer que este se funda no poder quando admitimos que um território só existe em função de um reconhecimento ou de um acordo entre determinado país e seus equivalentes. Sem tal acordo, determinado país não poderia considerar que de fato possuiria um território, uma vez que todas as extensões de solo estariam em constante disputa. O que não quer dizer, é claro, que a disputa por tornar certas extensões em territórios não possam envolver a violência. No entanto, após o tempo da disputa, é que se teria, de fato, o estabelecimento do território. Ou seja, quando outros atores (no caso outros estados) reconheceriam o direito de um outro em torno da apropriação daquela extensão. Trata-se, portanto, do campo relacional político, do campo em que se observam relações de poder, sem as quais não poderia haver a ideia de soberania.

O segundo aspecto que podemos relacionar ao território à partir desta perspectiva é que nem sempre o poder é exercido de forma verticalizada. Se existe, por exemplo, uma vila isolada e com poucos moradores e os mesmos estabelecem entre eles um pequeno conjunto de normas visando uma vida comunitária harmônica - podendo inclusive prever alguma sanção a ser aplicada por conta do descumprimento das mesmas – e estas regras estabelecidas em conjunto são seguidas por todos, ali estaria sendo exercido um poder de modo horizontalizado em um território. Ou seja: se nas dependências da vila ainda que determinado indivíduo discorde de

uma das regras mas a cumpra em respeito ao que foi estabelecido pela comunidade que ali vive, seria o caso do exercício de poder coletivo em uma área, tornada território por aquela comunidade.

Além da passagem em torno destas perspectivas sobre o território, nos parece importante nesta altura ressaltar outro aspecto relevante o qual dialoga com o que já tratamos. Nos referimos ao fato de que a geografia política, desde seu período clássico, admite que, assim como as características do substrato material pertencente a cada território irão variar amplamente, também há uma variação natural na configuração de cada estado. E esta admissão é, por si só, um ponto de partida para estudos e teorizações, sobretudo ao se pensar na construção de uma perspectiva nomotética. Ratzel³¹ (1988, p. 2-3 apud VESENTINI, 2010 p. 132, grifo nosso).

Tal é a concepção que norteia esta obra, na qual os Estados serão analisados, em todos os estágios de seu desenvolvimento, como organismos que mantêm relações necessárias com o solo e, dessa forma, podem ser consideradas sob um ponto de vista geográfico (...) Eles [os Estados] se apresentam como **formas definidas e localizadas no espaço**, como parte de uma série de fenômenos que **a geografia tem como objetivo descrever, mensurar, reproduzir e comparar** segundo os procedimentos científicos.

Ainda que consideremos inapropriada a equiparação com organismos feita por Ratzel, chamamos a atenção para o reconhecimento de que cada Estado possui uma configuração própria. Nesta variabilidade poderá, em alguns casos, se verificar uma relação causal com o território e com os valores da nação expressos em sua *carta magna*. A maneira como se relaciona com estas variáveis estará, muito provavelmente ligada aos meandros da história de cada país. E em cada história, ainda que quanto maior seja a alteridade temporal igualmente maiores sejam nossos limites de compreensão, encontramos as diversas motivações possíveis para a fundação de um Estado e/ou para a realização de empreendimentos como o de uma colonização³². Portanto, se quando tratamos da análise do substrato material do território

31 RATZEL, F. **Géographie Politique**. Paris, Éditions Régionales Européennes, 1988

32 “Todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo ‘sentido”. Este se percebe não nos pormenores de sua história, mas no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo. Quem observa aquele conjunto, desbastando-o do cipoal de incidentes secundários que o acompanham sempre e o fazem muitas vezes confuso e incompreensível, não deixará de perceber que ele se forma de uma linha mestra e ininterrupta de acontecimentos que se sucedem em ordem rigorosa, e dirigida sempre numa determinada orientação. (...) Tal indagação é tanto mais

lidamos com um objeto altamente heterogêneo, porque não seria assim com os próprios Estados instituídos que territorializam as extensões de superfície terrestre?

Além desta variabilidade, a geografia política clássica - a “Geografia do Estado” conforme Raffestin - parece não ver a possibilidade de que a instituição estatal atuasse desconexa de um projeto de nação. Conforme Raffestin (1993, p.22), sobre a teorização clássica:

O Estado, neste caso, é o Estado-nação, o mesmo que a cisão política da Revolução Francesa fez emergir. Em suma trata-se portanto de um fenômeno recente, que não tem mais que dois séculos. Mas nem todos os Estados são Estados-nação. Mesmo que o Estado seja tomado como a expressão política da nação, é o Estado na qualidade de ser político que é, de início definido.

Mas quando se trata de um Estado-nação é possível pensar o mesmo sem que o ponto de partida seja o povo que constitui sua população? Na leitura de Raffestin (e provavelmente na de muitos outros autores) sim. Ao questionar o protagonismo excessivo do Estado nas teorizações da geografia política clássica, nos é chamada a atenção para a consequência deste. Conforme a visão de Raffestin (1993, p. 26):

Na geografia do Estado, a população perde seu significado próprio, isto é: é concebida, e não vivenciada. Ela só tem significado pela ação do Estado. Seu significado deriva da finalidade do Estado. De fato, se notará que os signos utilizados permitem muito mais definir e exprimir um potencial do que uma identificação diferenciada.

A crítica de Raffestin guarda em si elevada profundidade e pode nos pôr a refletir sobre o processo de concepção de qualquer Estado-nação. A ótica apresentada pelo autor, a nosso ver, pode ser entendida como uma evolução teórica da geografia política mais do que como uma ruptura. Significa para nós a necessidade de se estabelecer uma postura crítica permanente sobre a maneira como se dá a territorialização de um espaço e o que a mesma significa em termos práticos para a vida dos indivíduos envolvidos neste processo. Um país que, por exemplo, tenha seus símbolos nacionais, incluindo seus “heróis” definidos por interesses de uma classe dirigente e sem considerar de forma respeitosa as matrizes étnicas de sua população, bem como a história que se realizou em seu território estaria construindo algo de bom? O que dizer de um Estado-nação guiado por uma classe dirigente que define que a máquina estatal deve atuar para incentivar o “embranquecimento” de seu povo? Ambas as situações, infelizmente, ocorreram

importante e essencial que é por ela que se define, tanto no tempo como no espaço, a individualidade da parcela de humanidade que interessa ao pesquisador: povo, país, nação, sociedade, seja qual for a designação apropriada no caso. É somente aí que ele encontrará aquela unidade que lhe permite destacar uma tal parcela humana para estudá-la à parte”. (PRADO JUNIOR, 2000)

no Brasil³³ e estão longe de ser as únicas que destoam completamente de um projeto que considere de fato o povo. E o que é um país sem povo? Não parece coerente utilizar o termo “nação”, ainda que precedido de outro, sem que isto signifique o protagonismo dos povos que habitam o território. Sendo assim, quando criticamos as teorizações de um Estado que não considere a nação, também devemos imaginar que não será justa qualquer ideia de nação, qualquer concepção que não seja pluralista e considere fortemente o seu povo à partir de uma visão de equidade (porque não dizer “*equilitária*”).

Na prática, esta consideração efetiva significaria a adoção de gestão e políticas públicas condizentes com valores humanísticos além de, necessariamente, territorializadas. O que lhes tornaria capazes de atuar mais efetivamente em prol da transformação da realidade em cada porção do território em que fossem implementadas. Tal territorialização, por sua vez, exigirá a criação de marcos legais, a absorção de recursos humanos especializados e a implantação e expansão de infraestruturas (nacional, estadual e municipal) de dados geoespaciais. A necessidade desta consideração efetiva já teria sido observada desde o período inicial da geografia política, inclusive antecedendo a sistematização feita no final do século XIX por Ratzel. De acordo com Karol (2014, p. 24): “No século XVIII, Turgot (1727-1781) já afirmava que a Geografia Política tem a intenção explícita de contribuir com uma perspectiva geográfica ao desenho das políticas de governo [Estado]”.

A argumentação nos faz refletir sobre uma perspectiva na qual Estado e governos busquem *conhecer* tanto limitações quanto potencialidades do substrato tornado território, em suas diversas unidades administrativas e escalas de análise e planejamento. E, por meio deste conhecimento, praticar uma gestão e conceber políticas públicas devidamente contextualizadas para, nesta perspectiva, *reconhecer* o território pelo qual é responsável. Evitando com isto quaisquer fórmulas prontas, em muitos casos elaboradas em outros países (quando não em outros continentes), os quais são dotados de histórias e realidades completamente diversas.

Neste movimento, no ato de *conhecer e reconhecer* sua ambiência interna, dotada de características peculiares - ato em que também residirá a principal diferença entre proposições de *geografia política* face aquelas da *geopolítica* - está o que provavelmente é uma das mais importantes virtudes que qualquer Estado ou governo que se pretendam benéficos ao(s) povo(s) e ao destino da nação devam cultivar. Embora a diferença entre os dois verbos aqui ressaltados possa parecer pequena é preciso observar a profundidade que a mesma atinge quando tratamos

33 JURT, Joseph. O Brasil: um Estado-nação a ser construído

de políticas públicas. Metaforicamente, conforme Santos (1998), trata-se de compreender o território como uma voz:

Quando a gente faz falar o território – que é um trabalho que creio que é o nosso, fazer falar o território, como os psicólogos fazem falar a alma, como o Darcy Ribeiro quis fazer falar o povo, como o Celso Furtado quis fazer falar a economia –, o território também pode aparecer como uma voz. E, como do território não escapa nada, todas as pessoas estão nele, todas as empresas, não importa o tamanho, estão nele, todas as instituições também, então o território é um lugar privilegiado para interpretar o país.

Se podemos, por certa ótica, admitir que um território fala, devemos também nos perguntar o que deve ser feito para que possamos ouvi-lo. Mais especificamente, neste caso, como um Estado, como um país, pode ouvir o que seu território tem a dizer? Isto não é feito sem se aplicar o método geográfico de observação, coleta de dados, descrição e análise que, para ser efetivado, necessitará da estruturação estatal visando se tornar realidade. Significa ainda, sobretudo no mundo contemporâneo, que se tenha uma compreensão sobre implicações tecnológicas próprias da época em que tal estrutura se encontra estabelecida.

Para exemplificar esta estruturação, fazer falar o território parece ter sido a motivação principal para a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Antes disto, a Geografia oficial do estado brasileiro sempre havia sido tratada como um *“elemento atrelado à estrutura de guerra, e não necessariamente focado no ordenamento territorial”* (UGEDA, 2017, p.87) ou, em nossa leitura à partir da geografia política, como elemento que pode ter servido muito mais ao alcance de interesses privados do que ao interesse público. Parecia então que naquele momento passou a haver uma compreensão sobre a necessidade de políticas públicas capazes de ouvir a voz (ou as vozes) do território nacional, dos territórios regionais, dos territórios estaduais, dos territórios municipais e intra-municipais. Na visão de Freitas (1940, p. 101):

‘Conhecer para prever’ e ‘prever para prover’ se são axiomas condicionantes de toda atividade humana já para as Nações assumem o caráter de ‘imperativos categóricos’, de cuja desobediência resultarão, inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, as mais penosas consequências.

O Brasil, infelizmente, tardou muito a compreender, em toda extensão e força, essa grave e eloquente verdade. O conhecimento das suas realidades existenciais não teve, até há bem pouco, a precedência que deveria ter entre as preocupações dos nossos estadistas. Não é que não viessemos de longos anos procurando obter o conhecimento da nossa ‘terra’ e da nossa ‘gente’. Mas os esforços que a isso dedicávamos - além de insuficientes, sem continuidade e sem espírito de sistema - eram malbaratados pela inconformidade deles com as determinantes que lhe impunham as condições físicas, sociais e políticas do país.

As palavras de Teixeira de Freitas – baiano como Milton Santos - estão gravadas na primeira revista publicada pelo instituto e demonstram o propósito que naquele momento se

tinha com a criação do referido órgão estatal. E, até quando lhe foi permitido e demandado, aquele ao qual chamaremos aqui de “*primeiro IBGE*” cumpriu o papel de fazer falar o território.

Mas o que teria a dizer o território do Brasil? Um país cujo nome é o mesmo de uma madeira aqui encontrada, que se tornou o primeiro item de extrativismo voltado à exportação e cujo nome dado ao ofício do indivíduo que realizava o trabalho de extração, o brasileiro, se tornou o seu gentílico (RODRIGUES, 2013). Um país que fora criado de fora para dentro (ALENCASTRO, 2009, p. 9) e que teve a maior parcela de sua população originária dizimada por doenças e guerras de dominação e apropriação territorial vinculadas à chegada do homem europeu; país que recebeu o maior contingente de negros escravizados vindo do continente africano; portador de dimensões continentais e uma imensidão de terras tão mal distribuídas; de paisagens exuberantes mas com tantas riquezas apropriadas por tão poucos. Certamente é um território que tem muito a dizer, embora talvez nem todos estejam convencidos da importância de se ouvi-lo.

Como teve sua ação inicial interrompida (UGEDA, 2017, p. 198-200), o IBGE, além de deixar inconclusos alguns trabalhos acabou não podendo iniciar outros. A ausência de uma cartografia pública e atualizada nas dimensões físicas e sociais presentes no território brasileiro traz impactos variados. Um destes impactos, se consideramos o interesse público em torno da efetivação da cidadania, é o de um processo de “apagamento” da memória ou de “invisibilidade cartográfica” em torno de parte das matrizes culturais ligadas a este território. Conforme Anjos (2015, p. 383):

(...) exemplo da ineficácia da gestão das demandas territoriais pelo setor decisório – dentro da geografia que caracterizamos aqui como invisível ou não oficial – é o deliberado ‘esquecimento’ das comunidades e dos territórios derivados de antigos quilombos, sítio geográfico estratégico onde se agrupavam principalmente pessoas de origem africana, mas também índios e europeus excluídos da sociedade que se rebelavam contra o sistema escravista da época, formando comunidades livres, autosustentáveis e com forte organização territorial.

(...) A forma como o Estado brasileiro contemporâneo tem conduzido a política cartográfica e geográfica revela uma fragmentação institucional e das ações, o modelo de governança fortalece os conflitos operacionais e de atribuições, mas sobretudo causa um dano irreparável à gestão eficaz do território nacional, de proporções continentais

Um exemplo - longe de ser o único - que corrobora tal constatação é o de que ainda hoje o Brasil não possui o seu território inteiramente mapeado na escala de 1:100.000 (UGEDA, 2017, p.288) – que já seria uma escala considerada inadequada para planejamentos em nível municipal - e que o mapeamento público existente, como observado por Anjos (2015, p.383) se encontraria em grande parte desatualizado. Para tornar a situação ainda mais alarmante, as

principais lacunas existentes se localizam na região da floresta amazônica (UGEDA, 2017, p. 288).

Portanto, ao que se vê, o Estado no Brasil muito tem se afastado da possibilidade de conhecimento e reconhecimento do território sobre o qual exerce soberania e é habitado por sua população. Desta forma abre-se mão de um melhor aproveitamento de possíveis aptidões econômicas nacionais, da melhoria da qualidade de vida de seu povo e de diversos outros temas com os quais a efetiva consideração sobre o território poderia contribuir. Boa parte deste quadro é propiciado, também, por uma ausência de uma estrutura normativa atual, como trataremos na seção 4. Trata-se de uma situação lastimável quando refletimos que se uma porção do substrato material ou do espaço geográfico é tornada território por algum Estado que, desta forma, exerce o *Poder* (Raffestin, 1993, p. 51) soberano sobre este, tal ator então deverá ser compreendido como responsável por este. É o Estado que irá, por meio de suas instâncias estabelecidas – e no caso das democracias, devidamente reconhecidas pelos cidadãos – ditar as regras sobre o que é lícito ou não dentro das fronteiras do substrato material territorializado, ou seja, na extensão de terras nas quais exerce domínio. Por consequência deste raciocínio que se apoia do início ao fim na geografia política, ao tratarmos da gestão e políticas públicas, a responsabilidade não se daria apenas quando o Estado intervém, quando realiza alguma ação, mas também quando não a realiza. O Estado não deixa de ser responsável simplesmente por não intervir em qualquer problema conhecido.

Além disto, quando um Estado realiza uma ação com a suposição de se buscar atingir um objetivo qualquer em uma determinada área da gestão pública sem que esta ação esteja devidamente territorializada, ou seja, sem que tenha a consciência exata de quais os pontos ou áreas ao longo do território necessitam com maior urgência desta medida, então se perde muito. Especialmente se considerarmos os clássicos parâmetros medidores de qualidade das políticas públicas: eficiência, eficácia e efetividade. Acreditamos que a compreensão sobre tudo que se expôs neste trecho do trabalho é fundamental para que possamos tratar a seguir de uma ideia em torno da inoperosidade estatal e, logo após, do significado no contexto tecnológico em que vivemos atualmente.

3.2 – Potência e inoperosidade em análises de geografia política

Diante de todo o conteúdo acerca de geografia política tratado até aqui - desde as origens do termo, passando por sua sistematização e constituição de nova modalidade de estudos na ciência geográfica, seus percalços e evoluções até este primeiro quarto de século XXI – nos parece ser possível e necessário imaginar uma categorização em torno do que propõe um estado por meio das políticas públicas postas em prática, frente aos contextos particulares em que cada um se estabelece. E esta possibilidade se faz importante pelo fato de que daria condições de avaliarmos se, assim como diferentes estados e territórios possuem uma constituição física ou material que lhes dotaria de diferenças quando postos lado a lado, também haveriam diferenças em relação as políticas adotadas diante de suas geografias próprias.

O que aventamos aqui é uma análise e categorização que remeta ao arcabouço teórico da geografia política em diálogo fecundo com outras áreas de conhecimento. E para alcançarmos este objetivo, teríamos como ponto de partida a consideração sobre o possível conhecimento e reconhecimento de um Estado em torno das duas principais variáveis nas quais se fundamenta a existência e soberania estatal: a sociedade que o sustenta e o substrato material por este apropriado, transformado assim em território.

Além destas duas variáveis, podemos imaginar também a importância de se considerar a inclusão de uma terceira, qual seja, a das disposições constitucionais do país em análise. Mas tal variável, a nosso ver, seria de caráter complementar. Assim, é importante deixar claro o motivo disto. O caráter complementar não se dá, de modo algum, por uma ausência de reconhecimento sobre a elevada importância do ordenamento jurídico de um país. Se dá pelo fato de que, em primeiro lugar, as constituições não são imutáveis. Elas podem ser alteradas ao longo do tempo e assim sendo podem ser incluídos ou excluídos princípios e dispositivos que afetam diretamente à forma como a gestão e políticas públicas se dão em relação à sociedade e ao território. Tal caráter mutável é uma virtude indispensável ao aprimoramento. Mas é, também, muito influenciável por “poderes” que atuam em torno do “Poder” (Raffestin, 1993, p.52), sobretudo aqueles que se encontrem mais organizados e disponham de maiores recursos para influenciar. Além disto, muito do que é elaborado não necessariamente passa por uma visão do contexto territorial. Desta forma é possível que, em certa época, o ordenamento jurídico de determinado país apresente desconhecimento ou corrobore com a inércia permanente em torno de aspectos do contexto territorial os quais a geografia política, considerando as duas variáveis basilares, pode perfeitamente indicar que tenham lugar no rol

de problemas nacionais que devam ser tratados por políticas de Estado. E, postos os problemas, não fazer nada para superá-los pode ser uma opção deliberada em diversos momentos e por motivos variados. Mas o fato é que podemos dizer que o Estado não deixa de ser responsável ao não intervir.

Feitas as considerações precedentes, traremos ao quadro propositivo desta análise a contribuição do filósofo *Giorgio Agamben*, por meio das quais é possível conferir maior clareza e consistência à categorização pretendida. Partiremos de uma discussão de caráter metafísico, característica do trabalho do autor, para em seguida propor a utilização dos principais termos na interpretação de posturas possíveis por parte do Estado.

Conforme Castro (2013, p. 4), o referido autor conquistou notoriedade nos últimos anos especialmente pelo fato de retomar - em meados da década de 90, através da obra *Homo sacer: il potere sovrano e la nuda vita*³⁴ (AGAMBEN, 1995) - uma herança reflexiva iniciada por *Arendt* e continuada por *Foucault* em torno da politização moderna da vida biológica. Problemática a qual *Foucault* tratou sob a denominação de *biopolítica*. De acordo com Castro (2013, p.4)

Em relação a ela, Agamben interroga-se a respeito dos dispositivos jurídicos por meio dos quais a política captura a vida. Essa pergunta leva-o a vincular os trabalhos de *Arendt* e *Foucault* à teoria da soberania de *Carl Schmitt*. Nessa perspectiva, Agamben não só dá novo impulso às investigações iniciadas por *Arendt* e *Foucault*, como também reformula o problema central da biopolítica e introduz novos conceitos, como o de vida nua. Esse livro foi o primeiro de uma série que, no momento, inclui três trabalhos mais, nos quais se confrontam a questão do estado de exceção, o significado ético de *Auschwitz* e a genealogia da máquina governamental moderna.

Portanto, o autor não apenas retoma uma discussão em torno da biopolítica, mas se dedica ao estudo da genealogia da máquina governamental moderna, características que por si só credenciam sua obra a fornecer subsídios dialógicos em geografia política. Mas para este trecho de nosso trabalho em particular, há entre suas leituras e formulações uma preocupação em especial a qual iremos remeter e utilizar como subsídio. Esta, conforme Castro, pode ser notada desde o primeiro livro do autor publicado no ano de 1970 (*O Homem sem conteúdo*). Trata-se de sua reflexão constante em torno da problemática da *potência*. É em torno dessa preocupação e da abordagem que o autor desenvolve, que foi cunhado um dos principais conceitos empregados por Agamben, através dos quais Castro (2008, p. 10-11) considera “*que o pensamento de Agamben encontra sua expressão mais genuína*” Nos referimos ao conceito de *inoperosità*, traduzido na literatura em português como *inoperosidade*.

34 Lançado no Brasil em 2002 (*Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*)

Entretanto, antes de tratar deste conceito é necessário compreender o tratamento dado pelo autor ao conceito de potência. De acordo com Agamben (2005, p. 25-26):

(...) ‘Já que aquilo que é potente não é sempre em ato’, escreve Aristóteles, ‘a negação também lhe pertence: de fato, pode até não caminhar aquilo que é capaz de caminhar, e pode não ver aquilo que pode ver’ (21b, 14-16). Aquilo que Aristóteles diz no fragmento em questão é, portanto, algo muito diferente e mais interessante do que aquilo que a leitura tautológica dos comentadores modernos faz dizer. *Se uma potência de não ser pertence originalmente a toda potência, será verdadeiramente potente apenas quem, no momento da passagem ao ato, não anular simplesmente a própria potência de não, nem a deixar para trás em relação ao ato, mas fizer com que ela passe integralmente por ele como tal, isto é, ‘puder não-não passar ao ato’.*

Toda a interpretação construída por Agamben partindo da leitura de Aristóteles sugeriria assim uma ideia de que a potência real é possível apenas quando existe de fato a capacidade efetiva para execução do ato. Como observa Castro (2013, p. 276), tal leitura significa também uma ideia de impotência particular.

De fato, retomando algumas observações de Aristóteles e das interpretações medievais sobre o tema, Agamben se centrará na noção da impotência, entendida não como incapacidade, mas como a capacidade para a potência de não passar ao ato, a saber, como potência-de-não.

A *potência-de-não*, não estaria dada em qualquer situação mas depende da possibilidade efetiva de se realizar o ato e de uma escolha. Como apresentado por Castro (2013, p. 276-277, grifo nosso), na visão de Agamben, há um modo genérico e outro específico para se tratar de potência.

De acordo com o primeiro, pode-se dizer de uma criança que tem a potência, a capacidade, de construir uma casa. Para fazer uma casa, no entanto, deverá passar previamente pela aprendizagem da arquitetura. No entanto, de quem já cumpriu esse requisito, do arquiteto, e no momento em que não está construindo, mas por exemplo comendo ou dormindo, também se pode dizer que tem a potência de construir uma casa. Porém aqui ‘potência’ se diz segundo seu sentido específico. De fato, se bem *em potência* pode construir uma casa, a criança não pode *em potência* não a construir. O arquiteto, ao contrário, tem em potência tanto a capacidade de construí-la como a de não o fazer. Neste último caso, trata-se da capacidade de um não exercício, **da disponibilidade de uma privação, de uma potência de não.**

Esta concepção específica sobre a *potência* possui uma relação com o conceito de *inoperosidade*, o qual é trabalhado ao longo das obras que constituem os volumes do projeto *Homo Sacer*³⁵. Conforme Nascimento (2010, p. 81), Agamben apresenta uma gênese deste conceito em três passos de *Il regno e la gloria (O Reino e a Glória)*, obra na qual o autor

³⁵ O livro que recebe este nome é apenas o primeiro da série *Homo Sacer*, projeto de Agamben o qual somente é concluído com *L’usage des corps* no ano de 2014, publicado no Brasil em 2017 (*O Uso dos Corpos*) em tradução de Selvino Assmann.

relaciona a construção do conceito político da soberania com o paradigma teológico-político da monarquia divina.

O primeiro passo da gênese se daria com o paralelo traçado pelo autor entre *monarquia humana* e *monarquia divina* como fonte necessária para a compreensão da organização do poder político até os dias atuais. Conforme Nascimento (2010, p. 82):

(...) o fio condutor da interpretação sempre reivindica a visibilidade de um poder monárquico, concebido como o único capaz de garantir a unidade harmônica e eliminar a possibilidade de contradição, uma vez que um poder dividido em partes sempre conta com a hipótese de oposição entre elas. A monarquia traria o elemento de coerência e coesão desejado por qualquer poder. À imagem de uma monarquia indivisa nem mesmo a opulência do dogma trinitário teria o condão de fragilizar (...) Mesmo Montesquieu, aquele que deixaria à teoria política ocidental a concepção formal da doutrina da tripartição de poderes, toma os maiores cuidados para que sua sugestão não seja vista apenas como uma mera divisão: a distinção dos poderes legislativo, executivo e judiciário é proposta como meio eficaz de garantia da liberdade política, mas cumpre o que promete somente se eles agem coordenadamente na consecução dos mesmos fins.

O segundo passo se dá quando o autor estabelece que a *inoperosidade*, em ambas as monarquias (divina e humana), seria um atributo indissociável, marcante na concepção de poder monolítico. A tradição aristotélica, a qual defende com rigor uma *inoperosidade* originária do divino foi herdada ou apropriada pela teologia ocidental na qual o dogma da trindade resguarda ao *Pai* o caráter singular de essência da potência, o “*Primeiro Motor Imóvel*” tratado na *Metafísica* de Aristóteles. Conforme Agamben (2007, p.85)

Enquanto Deus reside, em verdade, na região mais alta dos céus, a sua potência ‘se difunde por todo o cosmos e é causa da conservação de todas as coisas que estão sobre a terra’. (...) Ele ‘não trabalha cansativamente por si próprio, mas faz uso de uma potência indefectível, mediante a qual domina até mesmo aquelas coisas que parecem muito longe dele’.

Mas esta elaboração trinitária monolítica só foi possível, conforme Agamben, devido à assimilação do termo *oikonomia* (administração do *oikos* ou casa)³⁶. Tal situação que liga a teologia ocidental também à genealogia da economia, nos sugere a pertinência do uso da terminologia *economia política* que pouco a pouco parece dar lugar a um uso corrente reduzido

36 Conforme Agamben: “Como se chegou a falar de uma ‘economia divina’? (...) Quando, no decorrer do segundo século, começou-se a discutir sobre uma Trindade de figuras divinas, o Pai, o Filho e o Espírito, houve, como era de se esperar, no interior da Igreja uma fortíssima resistência por parte dos seus mentores que pensavam com temor que, deste modo, se arriscava a reintroduzir o politeísmo e o paganismo na fé cristã. Para convencer estes obstinados adversários (que depois foram definidos “monarquinos”, isto é partidários do governo de um só), teólogos como Tertuliano, Hipólito, Irineu e muitos outros não encontraram melhor maneira do que servirem do termo *oikonomia*. O argumento deste era mais ou menos o seguinte: ‘Deus, quanto ao seu ser e à sua substância, é, certamente, uno; mas quanto à sua *oikonomia*, isto é, ao modo que administra em sua casa, a sua vida e o mundo que criou, é, ao contrário, tríplice. Como um bom pai pode confiar ao filho o desenvolvimento de certas funções e de certas tarefas, sem por isso perder o seu poder e a sua unidade, assim Deus confia a Cristo a ‘economia’, a administração e o governo da história dos homens”’. (AGAMBEN, 2006)

para apenas *economia*, o qual é amplamente referendado por órgãos de imprensa. Redução que, diga-se de passagem, pode ser deliberada no sentido de criar a sensação de que a economia, para alguns *imaculada*, não teria nada a ver com a política, que vem sendo continuamente desgastada³⁷ no imaginário popular, assim como parece ocorrer com a própria ideia de democracia³⁸ - embora para esta última existam reflexões importantes³⁹ a questionar se estaríamos (ou mesmo se já estivemos), de fato, envolvidos em seu exercício pleno. Tal redução incomoda alguns economistas como, por exemplo, Maria da Conceição Tavares⁴⁰.

Nascimento observa que o paralelo com a monarquia humana se dá na construção cultural que atribui ao rei uma função “mágico-religiosa” transcendente a qual protegeria “contra a corrupção do mundo e a possibilidade de debilidade”. De acordo com Nascimento (2010, p. 86):

O lingüista francês Émile Benveniste, profusamente consultado por Agamben, explica que ‘documentado apenas em itálico, celta e indiano, ou seja, nos extremos ocidental e oriental do mundo indo-europeu, *rex* pertence a um grupo antiqüíssimo de termos referentes à religião e ao direito’⁴¹.

E como terceiro passo dado por Agamben na explicitação da gênese do conceito, o autor estabelece que a criação de um novo modo de inoperosidade seria, para ele, uma espécie de motor de uma nova forma de política. Neste ponto, Agamben (2006, p. 13, grifo nosso) sugere que a inoperosidade deve ser inserida ou utilizada em relação ao que, dialogando com a obra de Foucault, entende por *dispositivo*:

(...) qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres vivos. Não somente, portanto, as prisões, os manicômios, o Panóptico, as escolas, a confissão, as fábricas, as disciplinas, as medidas jurídicas etc., cuja conexão com o poder é num certo sentido evidente, mas também a caneta, a escritura, a literatura, a filosofia, a agricultura, o cigarro, a navegação, **os computadores, os telefones celulares** (...)

O autor prosseguirá tratando sobre este processo, que ele próprio assevera que “não pode ser simples”, de tornar *inoperosos* os dispositivos e explicitará para se alcançar esta inoperosidade deveria haver a *profanação* dos mesmos, outro conceito devidamente contextualizado pelo autor em seu uso. Porém, para o momento, em que objetivamos uma

37 CORTELLA, M. S. e RIBEIRO, R. J. *Política: para não ser idiota*. Papyrus 7 Mares; 9ª Ed. 2010

38 RANCIÈRE, Jacques. *O Ódio à democracia*. Boitempo: 2014

39 AGAMBEN, Giorgio. *Por uma teoria da potência destituente*. Revista Punkto, 2015 (Acesso em agosto de 2020 - <https://www.revistapunkto.com/2015/05/por-uma-teoria-da-potencia-destituente.html>)

40 Como manifestou em entrevista com o tema “*Novos Rumos da Economia*” no programa “*Agenda Econômica*” da TV Senado publicada em 2010 – Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=C-IrO-MXLhM>> Acesso em agosto de 2020

41 BENVENISTE, *O vocabulário das instituições indo-européias*, volume II, p. 09

proposta de categorização das políticas de Estado tendo como base análises territorializadas, o que abordamos até aqui em torno do pensamento e elaborações do autor nos servirá. Os principais apoios conceituais os quais nos servirão no trecho seguinte deste trabalho são os de *potência, potência-de-não e inoperosidade*.

3.3 – Ação ou inoperosidade conforme o contexto territorial

Após a construção teórica do trecho anterior, é possível aqui tratarmos de exemplos em torno de potência e inoperosidade estatais como variáveis importantes na trajetória de um país e de seu povo. No entanto, vale ressaltar que estamos neste momento passando de uma discussão metafísica – própria do lugar de onde buscamos os apoios conceituais anteriores – para uma discussão numa dimensão mais concreta.

Buscamos aqui 2 exemplos baseados em um tipo de situação na qual a *inoperosidade* poderia ser evitada: quando se constata que a mesma resulta ou resultará (em médio ou longo prazo) em prejuízo à saúde física dos cidadãos e de seus descendentes. O primeiro exemplo que traremos, se refere ao que atualmente se conhece sobre os efeitos da ausência de saneamento básico. E o segundo exemplo se baseará em descobertas científicas recentes no campo da epigenética, uma modalidade de estudos em genética.

Sobre a escolha por situações relacionadas à saúde, há fundamentos importantes. Desde 1986 foi proposto o conceito de *Promoção da Saúde*⁴² pela Organização Mundial da Saúde (OMS) por ocasião da Conferência de Ottawa. O mesmo vem sendo desde então um princípio orientador para ações voltadas para saúde ao redor do globo. Além disto, eventos subsequentes que remetem à necessidade de adoção de uma agenda positiva para o meio ambiente, ampliaram a percepção e importância relativa em torno da relação entre saúde e aspectos ambientais, como foi o caso da Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992, a qual originou a *Agenda 21*.

Partindo para o primeiro exemplo, no ano de 2011 os apontamentos de uma tese de doutorado apresentada na Universidade do Novo México poderiam ter sido considerados como os impulsos que faltavam para que se tivesse uma postura diferente por parte do poder estatal em diversos países no que diz respeito ao empreendimento de esforços para a efetiva universalização do saneamento básico. Não que os motivos já amplamente conhecidos e defendidos pela OMS não pudessem ser considerados suficientes. A entidade divulga relatórios recorrentes com números atualizados sobre prejuízos à saúde devido ao déficit de saneamento básico. Em um destes relatórios (2014) a entidade apontou que: cerca de 2,5 bilhões de pessoas não possuem acesso a saneamento básico; 1 bilhão de pessoas não dispõem de instalações sanitárias e tem de defecar ao ar livre; 1,8 bilhão de pessoas tem acesso a água com contaminação fecal e centenas de milhões de pessoas não teriam acesso à água e sabão para

42 BRASIL. *Manual de Saneamento*. 3ª ed. 2004

lavar as mãos antes das refeições. A OMS também ressalta recorrentemente os principais benefícios econômicos que podem ser alcançados por meio de investimento em saneamento básico. Conforme a OMS (2014, p. 10):

(...) US\$ 4,3 return for every dollar invested in water and sanitation services due to reduced health care costs for individuals and society; greater productivity and involvement in the workplace through better access to facilities, especially for women in the workforce; opportunity for growth of new industries, such as infrastructure, disposal and use of human waste and materials supply.⁴³

Para além da relevância já contida nos dados apresentados pelo órgão mundial de saúde, a pesquisa empreendida por Christopher Eppig (2011) na Universidade Novo México trouxe novos subsídios que corroboram a ideia de que este tema não deveria ser de modo algum negligenciado. O título de sua tese (*Infectious disease and the worldwide distribution of IQ* ou “Doenças Infecciosas e a Distribuição Mundial do QI” em tradução nossa) já sugere a relevância da mesma. De acordo com Eppig, (2011, p. V):

We show that infectious disease is a major contributor of the worldwide distribution of human cognitive ability, as measured by psychometric IQ. In areas where infectious disease is high, average human intelligence tends to be lower, and in areas where infectious disease is low, average human intelligence tends to be higher. In separate studies, we tested this across both world nations (chapter 2) and across states of the USA (chapter 3). In efforts to disseminate our research to wider audience, I reviewed the findings contained chapters 2 and 3 using language that is accessible non-biologists (chapter 4).⁴⁴

Em resumo, o estudo empreendido pelo pesquisador tem resultados que sugerem uma correlação entre capacidade cognitiva e maior ou menor ocorrência de doenças infectocontagiosas por localidade. Através dos conhecimentos científicos atuais sobre fases de desenvolvimento do corpo humano, o pesquisador demonstra que crianças submetidas à quadros sucessivos de diarreia causados por doenças infecciosas (entre as quais se destacam aquelas relacionadas à ausência de saneamento básico) ao longo de seus primeiros anos de vida podem ter o seu desenvolvimento cognitivo permanentemente afetado. Isto ocorre devido ao fato de o corpo destas precisar concentrar energias para combater os quadros infecciosos ao

43 Tradução nossa: “Para cada dólar investido em serviços de água e saneamento, há um retorno de US\$ 4,3 dólares, devido à redução dos custos de saúde para indivíduos e sociedade; maior produtividade e envolvimento no local de trabalho por meio de melhor acesso às instalações, especialmente para as mulheres; oportunidade de crescimento de novas indústrias e empresas da área de infraestrutura, destinação e aproveitamento de dejetos humanos e outros materiais”.

44 Tradução nossa: “Mostramos que as doenças infecciosas possuem correlação com a distribuição mundial da capacidade cognitiva humana, medida pelo QI psicométrico. Em áreas onde doenças infecciosas são altas, a inteligência humana média tende a ser mais baixa e em áreas onde as doenças infecciosas são baixas, a inteligência humana média tende a ser mais alta. Nos estudos separados, testamos isso em algumas nações do mundo (capítulo 2) e em estados dos EUA (capítulo 3). Em esforços para disseminar nossa pesquisa para um público mais amplo, analisei as descobertas continha os capítulos 2 e 3 usando uma linguagem acessível aos não biólogos (capítulo 4).”

invés de direcioná-las ao próprio desenvolvimento, num período em que o organismo geralmente estaria trabalhando no desenvolvimento do sistema cognitivo. Aparentemente estamos diante de um caso em que a inoperosidade estatal talvez pudesse ser evitada, uma vez que reflete de forma decisiva na vida de cidadãos.

Considerando os indícios encontrados pelo autor é possível imaginar qual seria o impacto, por exemplo, em um país no qual cerca de 40% dos municípios não possuem serviço de esgotamento sanitário em funcionamento como é o caso do Brasil (IBGE, 2017, p. 20). Se confirmado, tal efeito deletério poderia se somar a outros, a depender do quadro socioeconômico do território em que ocorre. Pode-se indagar se os prejuízos à saúde destes indivíduos afetados pela ausência de saneamento básico não seriam amplificados, por exemplo, pela coexistência de quadros de desnutrição. Podemos também perguntar se em alguma medida estes comprometimentos se correlacionariam com o rendimento escolar dos brasileiros mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. Cada uma destas perguntas, pela relevância que encerram, podem ser objeto de pesquisa e trazer resultados que corroborem com a defesa sobre a necessidade de o Brasil voltar a se mover com relação a esta política pública⁴⁵.

O que preocupa ainda mais no que diz respeito a área de saneamento básico no Brasil é o fato de que as administrações municipais - aquelas que deveriam se atentar em primeira instância para a resolução das precariedades estruturais existentes no território municipal lançando mão de diagnósticos minimamente confiáveis sobre a situação – continuam a não dar atenção para tal situação. De acordo com o IBGE (2017, p. 100, grifo nosso):

Como ocorre no abastecimento de água, **as prefeituras são as entidades que têm menos informações sobre os serviços prestados**. Aqui, porém, duas diferenças chamam a atenção: o percentual de valores desconhecidos pelas prefeituras é bem maior do que o observado nos questionários referentes ao abastecimento de água (49,2% contra 30,8%), assim como o percentual de questionários que foram respondidos pelas prefeituras (44,2% contra 20,3%). Nas companhias estaduais, principais executoras nos Municípios que delegaram o serviço, esse valor é de 0,2%.

O que os números apresentados sobre a situação do saneamento no Brasil demonstram é uma situação que deveria estar na ordem do dia da administração pública no Brasil mas que, infelizmente, não se encontra. Conforme Sanson (2012):

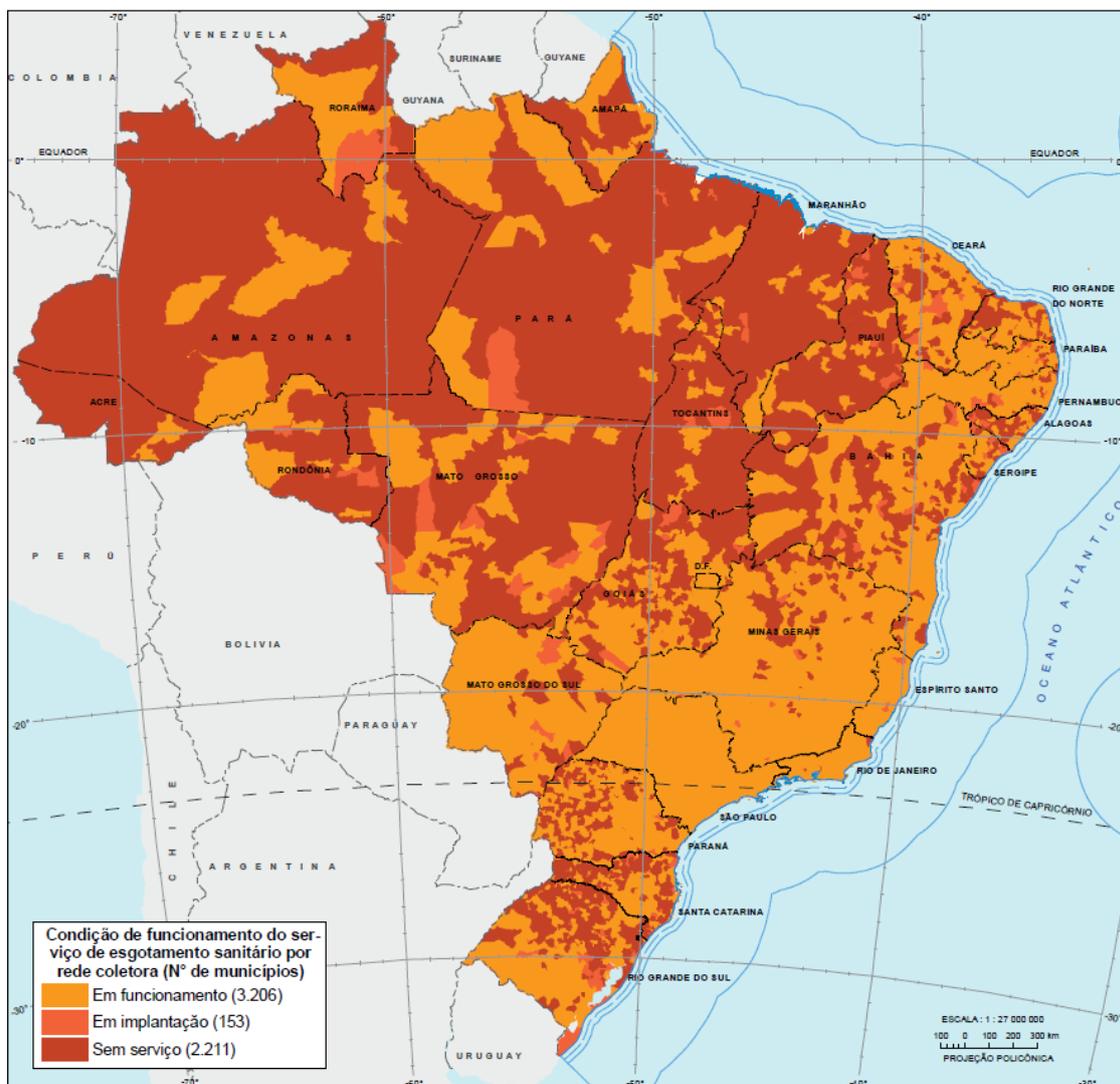
A lei brasileira responsabiliza as prefeituras pelo fornecimento de saneamento básico. Para Carlos, o problema é que a lei não é respeitada. ‘Existe a ideia de que obra enterrada não dá voto e os governos acabam priorizando outros setores’. Por isso, os avanços em saneamento são lentos. Pesquisas mostram que se o país investisse de R\$

⁴⁵ Apenas no ano de 2007, por meio da lei 11.445, o Brasil passou a ter uma política nacional que, entre outras disposições, definia um prazo de 7 anos para que os municípios e distrito federal elaborassem planos de saneamento como requisito para obtenção de recursos na área.

15 bilhões a R\$ 17 bilhões por ano, em 2030 todos os brasileiros teriam acesso a esgoto e água tratada.

Uma rápida visão cartográfica do território nacional (mapa 1), demonstra o quanto a temática vem sendo negligenciada no Brasil até os dias de hoje.

Mapa 1 - Condição do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora nos Municípios (2017)⁴⁶



Fonte: IBGE (2017) – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

O segundo exemplo que trazemos para a reflexão sobre consequências da inoperosidade estatal referente à extensão de terras tomada como território, diz respeito ao que tem sido revelado nas últimas décadas por estudos na área de *epigenética*. Também neste caso é possível

⁴⁶ Conforme nota da publicação (IBGE, 2017, p. 22): “Em cada Município, pode existir mais de uma entidade executora, cada qual em condição de funcionamento diferente. Portanto, o status de funcionamento do serviço nos Municípios do cartograma obedece a seguinte orientação: ‘em funcionamento’ predomina sobre o status de ‘paralisado’, que predomina sobre o status de ‘em implantação’”.

observar ligação entre as condições ambientais sobre a saúde de indivíduos e seus descendentes. Esta área da ciência tem permitido verificar os impactos através de horizontes temporais maiores, em relações hereditárias observadas entre gerações. Em outras palavras, estamos diante de uma área de estudos recente que demonstrou ser possível a ocorrência de **alterações genéticas** por meio de mecanismos de interação entre genes e o ambiente no qual o corpo humano se desenvolve, desde o *fetal* até o *social* (FRANCIS, 2015, p. 13). Compreender minimamente as descobertas científicas proporcionadas pela epigenética ajudam a ter uma ideia, por exemplo, da possível nocividade existente na interação entre a fome e recorrência de doenças relacionadas com a ausência de saneamento básico. De acordo com as palavras de Francis (2015, p. 192):

O primeiro tema diz respeito à natureza dos processos epigenéticos: uma forma de regulação gênica de longa duração. Assim sendo, as alterações epigenéticas exercem efeitos de longo prazo sobre o comportamento dos genes. O segundo tema, é o efeito do ambiente sobre o comportamento de nossos genes, tanto a curto quanto a longo prazo. As influências de longa duração se dão por meio de processos epigenéticos. As alterações epigenéticas de origem ambiental ocorridas no início da vida são de especial importância. Exploramos aqui, principalmente, os efeitos epigenéticos da desnutrição e do estresse sobre o feto e sobre o recém nascido, além de suas inúmeras consequências na idade adulta. Contudo, nosso ambiente continua a influenciar a epigenética de nossos genes por toda a vida.

Um exemplo emblemático de pesquisa⁴⁷ (que ainda se encontrava em andamento por ocasião do término da escrita do livro de Francis, em 2011) se refere a um período de fome na Holanda ao final da Segunda Guerra Mundial. Conforme registrado por Francis (2015, p.15), em setembro de 1944 os alemães, que ainda conservavam o domínio de parte do território holandês, iniciaram um bloqueio à entrada de alimentos na região nordeste, como retaliação à greves e organizações guerrilheiras daquele país. Situação que foi agravada por coincidir com o início de um rigoroso inverno, o qual congelou canais fluviais que poderiam servir como rota alternativa para chegada de alimentos. Dias depois ao baterem em retirada devido ao avanço das tropas aliadas pelo sul do país os alemães destruíram o que puderam em termos de infraestrutura de transporte. Com todo este quadro sombrio, no mês de novembro a dieta da maior parte da população holandesa, incluindo sua capital, havia sido reduzida de cerca 2300 calorias diárias (mulheres) e 2900 calorias diárias (homens) para cerca de apenas 1000, em ambos os casos. A situação se agravou ainda mais: em fevereiro de 1945, certas partes do oeste holandês conseguiam manter uma alimentação diária de apenas 580 calorias, consistindo

⁴⁷ Colaboração internacional entre o Centro Médico Acadêmico de Amsterdã e o Medical Research Council da Universidade de Southampton na Inglaterra (FRANCIS, 2015, p. 197)

basicamente em pão, batatas, beterrabas, açúcar e, para os que menos possuíam, bulbos de tulipa. A população mais amplamente afetada era a que morava em cidades no oeste do país, sendo que nas áreas rurais os moradores conseguiram manter níveis melhores de alimentação. A fome no este, até maio de 1945 quando os Aliados conseguiram restabelecer o domínio do território holandês em prol do país, 22 mil pessoas haviam morrido no oeste em função do período de fome (FRANCIS, 2015, p. 16). Porém, mesmo os que continuaram vivos sofreram os efeitos, incluindo aqueles que ainda estava no ventre materno e que participaram da pesquisa longitudinal sobre os efeitos da pesquisa pioneira sobre desnutrição referida acima.

A condição que permitiu a formulação das análises advindas da referida pesquisa foi a existência de registros precisos do período de fome, bem como de acompanhamentos posteriores de dados sobre a saúde dos cidadãos. Os registros e análises revelaram alguns fatos importantes sendo alguns já esperados, como o peso consideravelmente menor dos bebês que nasceram após as mães passarem pelo período de fome assim como a saúde precária destes recém nascidos, e outros inesperados, especialmente os de longo prazo. Conforme Francis (2015, p. 17):

O primeiro efeito de longo prazo foi identificado, retrospectivamente, em jovens de dezoito anos recrutados para o serviço militar. (...) Constatou-se que aqueles que haviam sido expostos à fome durante o segundo e o terceiro trimestre de gravidez da mãe apresentavam significativo aumento dos níveis de obesidade, mais ou menos o dobro do registrado entre os nascidos antes ou depois da fome.

Estudo posterior, incluindo tanto homens quanto mulheres, pesquisou os efeitos psiquiátricos do período de escassez. (...) descobriram aumento significativo no risco de desenvolver esquizofrenia entre aqueles que tinham sido expostos à fome holandesa durante a gestação. Havia também indícios de maior incidência de distúrbios afetivos, como a depressão. Entre os homens, registrou-se um aumento nos casos de transtorno da personalidade antissocial.

Após o período de avaliações e descobertas referentes a ocorrência de obesidade e transtornos psiquiátricos no início da vida adulta, outro período de descobertas importantes se deu quando os participantes da pesquisa completaram 50 anos e os pesquisadores passaram a investigar possíveis efeitos no sistema cardiovascular e outros mecanismos fisiológicos. De acordo com Francis (2015, p. 18-19):

(...) aqueles expostos à fome sofriam mais de obesidade que os não expostos. Demonstravam também maior incidência de pressão alta, doenças coronarianas e diabetes do tipo 2. Quando o grupo passou por nova investigação, aos 58 anos, a tendência se confirmou.

Mas a natureza dos efeitos adversos da fome sobre o feto dependia muito do momento da exposição. Por exemplo, as doenças coronarianas e a obesidade estavam relacionadas à exposição no primeiro trimestre. As mulheres expostas durante o primeiro trimestre apresentavam também maior risco de desenvolver câncer de mama. Os expostos no segundo trimestre eram mais afetados por problemas pulmonares e renais. Alterações na tolerância à glicose eram mais evidentes naqueles expostos no fim da gestação.

A epigenética, como visto, faz com que a revolta de pessoas como Josué de Castro no que diz respeito ao tema da fome seja ainda mais justa do que já pudesse ser tendo em vista se tratar de um sofrimento humano por uma privação básica. Conforme a epigenética, a prevalência recorrente da fome - que não poderia ser melhor sintetizada do que como “a expressão biológica de males sociológicos” (CASTRO, 2008, p. 32) - é capaz de provocar efeitos permanentes aos seres humanos que, quando no ventre materno, são atingidos junto da mãe.

Diante do conhecimento produzido pela ciência através da epigenética, embora nossa passagem pela temática aqui se realize de forma breve, em primeiro lugar chamamos novamente atenção para a importância destes saberes para uma análise do quanto a ausência de infraestruturas de saneamento básico, aliadas à situação de quadros de desnutrição provocados pela fome, que volta a assombrar o país nos últimos anos (SOUZA, 2021) podem já ter provocado e continuar provocando efeitos danosos ao Brasil.

Portanto, estaríamos diante de dois exemplos e questões manifestas no território brasileiro que podem servir de motivos para se questionar a possível inoperosidade por parte do Estado. Este, pela manifesta “*capacidade de passar ao ato*” de defesa e manutenção de condições salubres e equilibradas em seu território e para seu povo, sempre terá também a *potência-de-não* (AGAMBEN, 2005, p. 26) mas poderá ser questionado se opta por esta.

Numa visão proporcionada pela geografia política, compreendemos que ter informações sobre estes contextos e os territórios onde se concentram casos deste tipo deve ser uma prioridade do Estado, a despeito de diferentes governos, na medida em que as mesmas constituem conhecimento valioso para a tomada de decisão em termos de gestão e políticas públicas. Neste sentido, se reforça aqui a importância de que o Estado seja dotado de condições (como trataremos melhor na seção 4) para que conheça bem seu espaço geográfico e reconheça a extensão de superfície terrestre apropriada como território. Talvez para alguns, a defesa deste tratamento prioritário possa soar como exagerada se não se considerar em primeiro lugar que o território e o povo são bases para a existência e soberania estatal e, portanto, é coerente priorizar a saúde pública e o equilíbrio dos territórios. Talvez seja necessário tomar cuidados para que a atual hegemonia de interesses econômicos de mercado não turve a visão para problemas que deveriam ser tomados como de todo um país, de toda uma nação e não apenas daqueles que sofrem diretamente com ele. Conforme observa Nascimento (2010, p. 97):

Nosso tempo é aquele em que o poder assume primordialmente a forma da economia e do governo. A atual hegemonia dos processos e interesses econômicos sobre os

políticos reduz a vida democrática ao mínimo necessário e as decisões políticas fundamentais são tomadas pelo mercado, não pela vontade popular. Coube a Agamben a virtude de captar como as novas configurações do poder demandam também a articulação de novos dispositivos. ‘Não seria provavelmente errado definir a fase extrema do desenvolvimento capitalista que estamos vivendo como uma gigantesca acumulação e proliferação de dispositivos’.

Antes de concluir esta seção do presente trabalho, não podemos deixar de novamente demonstrar os elos existentes entre a primeira sistematização da geografia política e as problematizações ora postas. Em uma passagem interessante de sua proposição do Estado como organismo ligado ao solo, Ratzel (2011, p.55, grifo nosso) afirmava que:

A relação espiritual com o solo reside no hábito de viver juntos, no trabalho comum e na necessidade de proteção. O hábito de viver juntos torna-se consciência nacional, reúne milhões de homens; do trabalho comum nascem interesses que formam a relação econômica do Estado; quanto à necessidade de proteção, ela dá ao soberano o poder de manter a unidade do Estado. O solo não é somente a cena ou o objeto do trabalho comum, é também a fonte dos frutos do trabalho. O hábito de viver juntos não vincula somente o povo com ele mesmo, mas com o seu solo onde são enterradas as gerações passadas.

O que nos chama atenção na citação acima e nos indica um paralelo com os exemplos aqui tratados é o fato de que o autor - que descrevia o Estado como “uma fração de humanidade e uma fração de solo” (RATZEL, 2011, p.51) - fala de uma certa “relação espiritual com o solo” de cujos elementos formadores resultariam os motivos para a existência e continuidade de um Estado. Haveria, portanto, uma consideração sobre fatores comunitários que seriam a base da permanência estatal. Compreendemos que para a geografia política, esta consideração não pode ser posta de lado, pois é a preocupação com o coletivo, com o outro, com aquilo que podemos chamar “nação” o que justificaria a existência de um país. E deve ser movido por esta preocupação (algo que talvez venha perdendo espaço para o individualismo) que um Estado democrático deva guiar suas opções sobre de ação ou inoperosidade.

3.4 – Novas Auroras: o contexto atual e impactos visíveis na geografia política

A ambigüidade se encontra aí, portanto, uma vez que há o ‘Poder’ e o ‘poder’. Mas o primeiro é mais fácil de cercar porque se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam os recursos. É o poder visível, maciço, identificável. Como consequência é o perigoso e inquietante, inspira a desconfiança pela própria ameaça que representa. **Porém o mais perigoso é aquele que não se vê (...)**
(RAFFESTIN, 1993, p. 52, grifo nosso)

Qual ou quais os impactos a *Era da Informação* (CASTELLS, 1999) pode ter sobre a geografia política? Sobre o destino de nações e democracias em todo o mundo? Afinal, quando se verifica o que é digno de ser classificado como uma nova era, é possível que estejamos diante de instrumentos novos que, tendo em conta um manejo específico e uma ausência de regulação adequada, podem se constituir em verdadeiras armas.

Armas que, por sua vez, atuem de modo quase invisível, porém com ampla capacidade de influência. Um *poder* que pode ser utilizado para influenciar cidadãos, guiar escolhas políticas, de modo a chegar ao controle de instituições no âmbito do *Poder* (Raffestin, 1993, p.52). E quem saberia dizer se este poder invisível não seria capaz de minar o apreço pela democracia e suas instituições em determinados territórios? Ou, como arma de uma guerra invisível, fragilizar determinado país e, por consequência, corroer sua governabilidade. Mas também seria o caso de questionarmos se, caso conhecido e devidamente regulado, tal poder ao invés de enfraquecer a gestão e políticas públicas pudesse potencializar as mesmas, servir de instrumento à serviço da civilização.

Big data, big tech, ciberespaço, mídias sociais, algoritmos, inteligência artificial, tecnologias smart, guerras híbridas e coordenadas geográficas. Todos estes termos orbitam discussões e análises sobre o contexto tecnológico contemporâneo e exercem, ao se relacionar com o “Poder” e o “poder” (Raffestin 1993), influência sobre o presente e o futuro da humanidade. A maioria dos termos são recentes, mas o que entre eles aparenta ser o mais antigo (coordenadas geográficas) ressalta a importância do contexto tecnológico atual para a geografia política. Por isto, apesar de na década de 90 alguns teóricos proclamarem o “fim da geografia” (SANGUIN, 2014, p.2) utilizando como argumento justamente o grande impacto da internet nas comunicações, economia e cultura, a mesma parece permanecer viva.

(...) a teoria do fim da geografia e a teoria do mundo plano parecem ignorar quatro realidades geográficas extremamente presentes e incontornáveis: a escala local, a escala regional, a distância e a não onipresença da pessoa humana (Morgan, 2004).

(...) Kaplan destacou uma antiga verdade: do Egito dos faraós até a Primavera árabe de 2011, a geografia foi o fator central do destino das nações.

(...) O século XXI não vê o fim da história, mas o retorno da história e, por sua vez, a geografia analisa as velhas linhas de fraturas políticas que estão reemergindo. A teoria de Kaplan invoca uma outra realidade fundamental: a geografia continua hoje, como ela tem sido ao longo da história, um dos mais potentes condutores dos acontecimentos mundiais. Em outras palavras, as configurações geográficas do planeta, tanto quanto as ideológicas e as religiões concorrentes, moldam os conflitos humanos.

Numa linguagem simples: a **localização** não perdeu sua importância. Desde a sistematização da Cartografia na Grécia, com o reconhecimento da esfericidade da Terra feito por Aristóteles (350 a.C.) e as primeiras elaborações imagéticas considerando meridianos e paralelos (Eratóstenes de Cirene em 276-196 a.C. e Cláudio Ptolomeu 98-168 d.C.), os conhecimentos e o uso de dados de latitude e longitude nunca deixaram de ser importantes (CASTRO, 2018 p. 17). E talvez isto ocorra por um fato anterior a este conhecimento: o de que o fator espacial (o “onde”) para cada acontecimento ou elemento do mundo e para cada indivíduo que nasce, que existe, é importante devido a vir desta localização a variação de diversas relações e acessos possíveis ou impossíveis. E mesmo diante de eventos ligados a criação e ascensão do *ciberespaço*⁴⁸, como veremos adiante, as coordenadas geográficas estão entre os elementos mais importantes, mesmo que análises superficiais sobre este novo tipo de espaço possam levar a conclusões inversas. Na visão de Sanguin (2014, p. 15):

O exemplo da situação da Google na China e na Alemanha demonstra que a geografia conta ainda na prática, mesmo se os mercados do ciberespaço são teoricamente dispensados de fronteiras das geografias convencionais. De fato, as fronteiras políticas associadas às leis, aos regulamentos, às taxas e aos acordos comerciais regulam os vendedores e seus produtos físicos ou digitais. Podemos afirmar que relativamente poucas transações on-line atravessam as fronteiras nacionais.

O centro da análise de Sanguin é a importância que ainda é mantida pelas fronteiras nacionais. Mas apesar de certos fatores manterem sua importância com o passar do tempo, parecemos realmente vivenciar “novas auroras” da humanidade.

48 Conforme Sanguin (2014, p.3): “O ciberespaço é uma outra geografia (Kitchin, 1998; Brunn, 2000). É a geografia de um espaço imaterial de tipo heterotópico (um outro lugar) onde os fenômenos de localização não se pensam como no espaço geográfico material (Crampton, 2004). Os lugares do ciberespaço são associados aos endereços. Por sua vez, esses endereços são remetidos a outros endereços em uma rede infinita. O ciberespaço é um espaço geométrico, transcendente e radiante nas palavras de Antonio Casilli. É também um espaço psicológico, uma espécie de laboratório de identidades individuais que se constroem e reconstroem (Casilli, 2010).”

Ainda no final do século XX, Santos (1997, p. 13) defendia que haveria uma atmosfera tecnológica (criada pelo avanço técnico e científico) e que a mesma mantinha interação constante com a percepção e a cultura humanas. O olhar de Santos sobre este assunto parece permeado do paradigma sistêmico que, a partir da teoria de Ludwig von Bertalanffy, se inseriu de modo particular em diversos campos da ciência e serviu de modo providencial para diversas análises e formulações na geografia (LIMBERGER, 2006; FUINI, 2011; VALE, 2012). O instrumental teórico proposto pelo autor mobiliza conceitos importantes na observação que aqui buscamos realizar. De acordo com Santos (1997, p. 13-14):

Quanto ao espaço, ele também se adapta à nova era. (...) Assim refeito, o espaço pode ser entrevisto através da tecnoesfera e da psicoesfera que, juntas, formam o meio técnico-científico. A tecnoesfera é o resultado da crescente artificialização do meio ambiente. A esfera natural é crescentemente substituída por uma esfera técnica, na cidade e no campo. A psicoesfera é o resultado das crenças, desejos, vontades e hábitos que inspiram comportamentos filosóficos e práticos, as relações interpessoais e a comunhão com o Universo. Ambos são frutos do artifício e desse modo subordinados à lei dos que impõem as mudanças. O meio geográfico, que já foi ‘meio natural’ e ‘meio técnico’ é, hoje, tendencialmente, um ‘meio técnico-científico’.

Quando escrevia sobre as transformações oriundas de uma “nova era” utilizando os termos *tecnosfera* e *psicosfera*⁴⁹, Santos sugeria não apenas o fato de serem “frutos do artifício” mas também – algo que aqui muito interessa – uma necessária interação entre estas componentes do meio geográfico. Este que, por sua vez, devido as características tecnológicas acentuadas da contemporaneidade, passaria cada vez mais a ser um *meio-técnico-científico*.

As transformações propiciadas pelo avanço das tecnologias, em especial as de comunicação ou informação, faziam com que também outros autores reconhecidos trabalhassem em análises e proposições relevantes sobre as alterações em curso. As mudanças já observáveis na última década do século XX serviram como força motriz para a produção, por exemplo, da obra em 3 volumes “Fim de Milênio” de Manuel Castells. Nela o autor também evidencia uma visão de que o fim de século representava a entrada em uma nova era, dando relevo à modificações nas formas sociais de espaço e tempo, bem como na cultura. Na visão defendida por Castells (2012, p. 416):

Surge uma nova sociedade quando e se uma transformação estrutural puder ser observada nas relações de produção, de poder e de experiência. Essas transformações conduzem a uma modificação também substancial das formas sociais de espaço e tempo e ao aparecimento de uma nova cultura.

49 A grafia destes termos variam em algumas publicações de Santos (psicoesfera/psicosfera e tecnoesfera/tecnosfera). No entanto, o sentido não se altera como se pode verificar “A Natureza do Espaço – Técnica e Tempo. Razão e Emoção” (SANTOS, 2006, p. 171). No presente trabalho, optamos pela grafia com a supressão da letra “e”.

O passar dos anos vem mostrando que tanto Santos (ao tratar da interação entre *psicosfera* e *tecnosfera*) quanto Castells (quando trata da *Era da Informação*) - construíram análises que, diante dos fenômenos recentes vinculados à tecnologia, possuem acentuada relevância na interpretação do momento novo pelo qual passa a humanidade.

Postas estas primeiras considerações e citações, buscaremos tratar de duas questões nos parágrafos seguintes as quais motivaram o presente trecho desta dissertação. A **primeira** delas: existiriam elementos novos a serem elencados no contexto deste primeiro quarto do século XXI, os quais viriam a corroborar com as visões dos autores citados, bem como de outros que anunciaram uma nova era no final do século passado? E a **segunda** questão: quais as possíveis relações (ou influências) deste contexto novo no âmbito da geografia política, tanto em um caráter mais amplo quanto, mais especificamente, no que diz respeito a possibilidade (ou necessidade) do estabelecimento de políticas públicas territorializadas?

Sobre a primeira questão, acreditamos ser possível elencar ao menos dois elementos contextuais importantes que podem ser considerados como novidades por se apresentarem nas últimas 2 décadas. Em primeiro lugar o surgimento do *smartphone* e, em segundo o aumento substancial na geração e circulação de dados no ciberespaço e a consequente consolidação do *Big Data Analytics*.

O primeiro elemento contextual aqui elencado potencializou a comunicação via internet de modo substancial, elevando o contato de indivíduos com o ciberespaço, independentemente de suas faixas etárias. Num primeiro momento é possível questionar se haveria mesmo motivo para que um único aparelho, dentre outros que representaram avanços tecnológicos importantes desde o final do século XX e início do século XXI, mereça ser elencado como um elemento emblemático do contexto atual. Mas a amplitude de impactos observáveis à partir de seu surgimento e de sua velocidade de popularização nos leva a crer em sua importância. O *smartphone*, alterou de forma tremenda a *tecnosfera* mundial uma vez que parece ter ampliado os efeitos diretos desta sobre a vida das pessoas e comunidades como veremos adiante.

Este primeiro elemento contextual que elencamos para o início do século XXI (o surgimento do *smartphone*) se correlaciona de forma positiva com o segundo a tratarmos aqui: o crescimento exponencial, ano após ano, do volume de dados e informações que circulam via internet, no ciberespaço.

A internet e os dispositivos de comunicação que se estruturam à partir dela representaram um salto marcante no percurso que diz respeito à velocidade e capacidade de comunicação humanas por meio do compartilhamento de dados. Se pararmos por alguns

minutos e imaginarmos como eram as estruturas de comunicação anteriores e a relevância que cada descoberta e invenção teve por período, temos um pouco da dimensão deste salto. Conforme Giddens (2002, p. 21):

Em meados do século XIX, um pintor de retratos de Massachusetts, Samuel Morse, transmitiu a primeira mensagem, ‘Qual foi a obra de Deus?’, por telégrafo elétrico. Ao fazê-lo, deu início a uma nova fase na história do mundo. Nunca antes uma mensagem pudera ser enviada sem que alguém a transportasse até algum lugar. (...) No dia 1º de fevereiro de 1999, cerca de 150 anos depois que Morse inventou seu sistema de pontos e traços, o código Morse finalmente desapareceu da cena mundial. Deixou de ser usado como meio de comunicação para o mar. Em seu lugar foi introduzido um sistema que utiliza tecnologia de satélite, pelo qual qualquer embarcação em dificuldade pode ser precisamente localizada de imediato.

Morse, que havia desenvolvido um telégrafo elétrico entre 1832-1835, teve a ajuda do amigo *Alfred Vail* na criação, em 1838, do código que levou seu nome. Um personagem histórico que desde o colégio se interessou muito pelo tema da eletricidade, filho do geógrafo estadunidense Jedidiah Morse, o inventor contribuiu para que mensagens viajassem entre territórios e lugares, mantendo imóveis os interlocutores. Um avanço duradouro na comunicação com o uso de pulsos elétricos (MABEE, 1998).

Algumas décadas mais tarde, em 1876, o escocês naturalizado nos EUA Alexander Graham Bell, após anos de pesquisa para aperfeiçoamento do telégrafo, registra a patente⁵⁰ de um dispositivo que é considerado o primeiro telefone. Um aparelho fixo que também utilizava pulsos elétricos para levar sons de um lugar a outro, rapidamente se firmando com um grande avanço da comunicação. É digno de nota mencionar a disputa com o professor de física Elisha Gray (1835-1901) que vinha trabalhando com o mesmo objetivo de Graham Bell e depositou um pedido de registro poucas horas depois. Há registros históricos de outros que também teriam chegado próximos de serem reconhecidos como inventores do telefone como o italiano Antonio Meucci, o francês Charles Bourseul ou o alemão Johann Philipp (FERNANDES, 2014, p. 235-239). A praticidade por ouvir vozes e outros sons de lugares distantes, bem como o fascínio em receber e enviar informações em longas distâncias, tendo impactos evidentes na economia e nas relações sociais, não poderia ter outra recepção por parte da sociedade. De acordo com Junior (2017, p. 3):

A recepção inicial foi favorável. Graham Bell e seus associados promoveram diversos eventos pelos EUA, procurando demonstrar a eficácia do telefone: ‘Muitas vezes eles revelavam o aparelho em extravagantes demonstrações, geralmente envolvendo a transmissão de música e discursos de um lugar para uma audiência em outro’.

Este breve passeio histórico em torno do avanço de tecnologias e respectivas infraestruturas públicas de comunicação nos serve para abrir um parêntese chamando atenção para três aspectos relevantes na compreensão do que é vivenciado no ano de 2020.

O primeiro deles é o de que cada nova grande invenção no campo das tecnologias de comunicação parece motivada por uma vontade de se tornar mais rápida a circulação de dados e informações, causando com isto o efeito de aproximar artificialmente indivíduos ou grupos que se encontram em diferentes lugares. O telégrafo fez com que não fosse mais preciso esperar a entrega das cartas em assuntos urgentes; o telefone fez com que vozes distantes geograficamente pudessem estar próximas o bastante para fechar negócios importantes ou aliviar a saudade de algum ente querido sem ter de se deslocar; o rádio fez com que as pessoas tivessem acesso à entretenimento e notícias importantes sem precisar sair de casa para comprar um jornal; a TV expandiu as capacidades oferecidas pelo rádio; o celular possibilitou um salto em relação aos telefones fixos pela mobilidade e foi além quando passou a permitir o envio de mensagens de texto *SMS*; o computador e a internet nos trouxeram o correio eletrônico (e-mails), *sites* com os mais variados assuntos, redes sociais virtuais e formas de compartilhamento de dados diversos. Em todos os casos, as telecomunicações avançaram no sentido de relativizar a importância da distância geográfica e possibilitar o compartilhamento de mais e mais informações e dados.

O segundo aspecto para o qual gostaríamos de chamar atenção é que o avanço das tecnologias de comunicação - e a popularização dos aparelhos utilizados na conjuntura de cada uma destas - sempre veio acompanhada do surgimento de grandes empresas, pioneiras na comercialização das tecnologias para o grande público. Com o advento do telégrafo, a *Western Union Company*, que surgiu da união de algumas empresas dispersas atuando no campo da telegrafia, se tornou uma gigante da área nos EUA e referência em comunicação naquele período. No campo da telefonia a *Bell Telephone Company*, mais tarde *National Bell Telephone Company* e depois *American Bell Telephone Company* se destaca como grande empresa da área explorando por anos - e a custa de numerosas batalhas jurídicas - a patente registrada (FERNANDES, 2014, p. 242-245). A empresa fundada por Bell também esteve envolvida em pesquisas no final da década de 40 em torno de telefonia móvel em áreas determinadas (denominada de células) as quais viriam a dar origem à tecnologia do telefone celular (ABREU, 2005, p. 22). Se deu o mesmo com o rádio, patenteado em 1896 pelo italiano Guglielmo

Marconi⁵¹ que explorou a patente comercialmente fundando a *Marcony Company* (FARIAS, 2011, p. 9).

O terceiro aspecto - talvez o mais importante de se assinalar antes de continuar uma discussão mais centrada no que se vê atualmente em torno de mídias sociais, internet e tecnologia smart - é que o contexto tecnológico observado atualmente vem sendo construído há algumas décadas, tendo um apoio decisivo na expansão da influência do grande capital de interesse desnacionalizado. Portanto, não seria acertado creditar a um único aparelho (ainda que se reconheça a amplitude de sua influência) ou circunscrever ao período de um decênio, a responsabilidade pelos impactos que a configuração da *tecnoesfera* vem tendo atualmente em diversas dimensões da vida. Significa saber que mesmo aquilo que algum autor possa classificar como uma nova era, foi constituído de forma gradual. Assim, pode-se buscar alguns marcadores desta construção ao longo do tempo. Laymert Garcia dos Santos (2003) utiliza o conceito de *virada cibernética* para remeter a um processo que vem ocorrendo desde o fim da Segunda Guerra Mundial e que se intensificou na década de 70. Tal processo significa uma crescente centralidade da informação digital (e, na visão do autor, também genética) em todos os setores da sociedade. Conforme Santos (2003, p.12):

Antes de marcar uma ‘revolução’ na sociedade contemporânea, a virada cibernética foi uma mudança que se operou desde o final da Segunda Guerra Mundial no campo da ciência e da tecnologia. Comentando a importância da publicação do livro de Norbert Wiener, *Cybernetics, Theory of Control and Communications in the Animal and the Machine*, o filósofo Gilbert Simondon observa: *Enquanto a especialização científica impedia as possibilidades de comunicação, nem que fosse por causa de linguagens diferentes entre especialistas de diferentes ciências, a cibernética, em contrapartida, resultava de vários homens trabalhando em equipe e tentando entender a linguagem uns dos outros. [...] Com efeito, historicamente, a cibernética surgiu como algo novo, querendo instituir uma síntese.*

A *virada cibernética*, conforme o autor, tem íntima relação com o avanço da informática. E este processo tem sido responsável por uma aceleração que se percebe em relação à evolução das tecnologias disponíveis. De acordo com Laymert dos Santos (2003, p.5):

A virada cibernética não se circunscreveu aos laboratórios. Desde a década de 1970 começamos a sentir os seus efeitos no plano social. Richard Buckminster-Fuller, que acompanhou sistematicamente a evolução tecnológica do século XX desde a década de 1920 até meados dos anos 1980, descobriu que toda tecnologia tinha um tempo de gestação, mas também que tal tempo estava encurtando cada vez mais, o que evidenciava uma aceleração crescente. Entretanto, a partir da década de 1970, a evolução tecnológica dispara, caracterizando um movimento que Fuller chama de

51 A exemplo do ocorrido com a invenção do telefone, embora a patente tenha sido feita por Marconi, outros inventores se dedicaram à pesquisas com aparatos que poderiam ter sido considerados os primeiros aparelhos de rádio. Dentre estes, o inglês Oliver Lodge que travou batalha jurídica com Marconi e o brasileiro de Porto Alegre Roberto Landell de Moura (FARIAS, 2011, p. 8-9)

efemeralização, isto é, aceleração da aceleração, aceleração exponencial que faz com que as transformações comecem a se precipitar.

A visibilidade dessa aceleração em torno das tecnologias (tomando como exemplo algumas disponíveis comercialmente à partir da década de 90) se dá em relação aos saltos dados entre o CD (*Compact Disc*), o DVD (*Digital Versatile Disc*) e o BD (*Blu-Ray Disc*). Discos com capacidade de armazenamento digital cada vez maiores, utilizados pela indústria audiovisual, que substituíram um ao outro em curto espaço de tempo e que, também em período reduzido, se tornaram obsoletos comercialmente⁵² devido aos avanços da informática e internet que permitiram o surgimento de páginas de download, softwares de compartilhamento de arquivos *peer to peer*⁵³ e serviços de *streaming*.

Além desta aceleração, maximizada à partir da década de 70, outro fenômeno ligado ao processo da virada cibernética foi o que o autor chama de “miniaturização” ou “possibilidade de se fazer mais com menos”, o que fortaleceu a ideia de se produzir mais lançando mão de menos trabalho, energia e matéria prima. Conforme o autor, tais fenômenos se constituíram em “condições para uma grande transformação da sociedade capitalista”. Esta grande transformação se expressa de diversas formas, em variadas dimensões da vida. Santos (2003, p.17) conclui que:

Em suma: a informação enquanto diferença que faz a diferença reconfigura o trabalho, o conhecimento e a vida, enquanto a virada cibernética transforma o mundo num inesgotável banco de dados. Em toda parte, e sempre que possível, o capitalismo de ponta passa a interessar-se mais pelo controle dos processos do que dos produtos, mais pelas potências, virtualidades e performances do que pelas coisas mesmas. O capital, e antes de tudo o capital financeiro, começa a deslocar-se para o campo do virtual, voltando-se para uma economia futura cujo comportamento é analisado por meio de simulações cada vez mais complexas. Tal tendência não se limita porém ao mercado financeiro; em muitos outros setores a prospecção passa a preponderar.

As observações de Laymert chamam atenção ainda pelo fato de terem sido realizadas no início da primeira década do século XXI. Período em que o próprio autor chama atenção para o fato de que poucas pessoas preocupadas em discutir e realizar críticas sobre os rumos tomados pela

⁵² Como exemplo, em 2014 a Sony publicou uma revisão de lucros em que chamava atenção para a diminuição da demanda de mídias em disco. Uma matéria que trata do caso é intitulada “*Sony warns of income drop as demand for disc-based media evaporates*” ou, em tradução livre, *Sony alerta para queda na receita à medida que a demanda por mídia baseada em disco evapora* (Fonte: <https://www.cnet.com/news/sony-warns-of-income-drop-as-demand-for-disc-based-media-evaporates/> - consulta em 07/01/2021)

⁵³ A expressão, que pode ser traduzida como “par a par” ou “ponto a ponto”, se refere a tecnologias de compartilhamento de arquivos em rede na qual cada ponto da rede funciona tanto como servidor quanto como cliente. Um exemplo é o protocolo de compartilhamento chamado “BitTorrent” por meio do qual, usuários de internet em diversas partes do planeta podem compartilhar arquivos de interesse comum

sociedade neoliberal se atentavam ao papel central que as tecnologias da informação tinham como fator de transformação. Adiante será possível verificar como algumas observações feitas pelo autor possuem correspondência com o que é observável quase 20 anos após a publicação do texto citado.

Lins (2013, p. 13-14) traça uma linha do tempo de evolução da internet, em períodos, desde seu surgimento nos EUA na década de 60 até os dias de hoje em que a “Internet deixou de ser uma rede que acessamos para tornar-se uma rede que nos envolve” (LINS, 2013, p. 14). O primeiro período foi o de uso privado e restrito, corporativo, utilizando computadores de grande porte. O segundo período foi o de abertura comercial da rede ao público, no qual o acesso ocorria por meio de linha “*discada*” através de um provedor de acesso. O terceiro período veio “*da coincidência de 3 revoluções*”, quais sejam: o surgimento da banda larga, a diversificação do acesso às mídias de áudio e vídeo e o crescimento de páginas voltadas ao relacionamento interpessoal. O quarto e atual período é aquele em que houve a consolidação das mídias sociais, a popularização do armazenamento e a ampliação contínua do uso da internet. Conforme Lins (2013, p.14):

O quarto grande período é o da diversificação de telas, sobretudo graças ao *smartphone*. (...) Todo usuário tem a seu dispor formas distintas de buscar seus dados e relacionar-se: o computador, o tablet, o telefone pessoal e a televisão digital. E as usa continuamente, às vezes em paralelo. A radicalização desse processo é a comunicação direta e automática entre equipamentos os mais diversos, sem a intervenção humana, conhecida como “internet das coisas”. Esse é o momento que estamos vivendo nos dias atuais.

Conforme a capitulação acima, se o crescimento da circulação de dados via internet já vinha se dando à partir da popularização dos *PC's* (personal computers) e *laptops*, ele foi ampliado significativamente com os *smartphones* (Lins, 2013, p. 17). Além da portabilidade, o smartphone apresentou também um custo médio mais baixo e a facilidade de acesso à *app's* de uso gratuito. Busquemos uma definição sobre este aparelho visando ter um pouco mais de clareza sobre as características e seu grau de inovação tecnológica diferenciando-o de celulares comuns. Nas palavras de Theoharidou *et al* (2012, p. 445, grifo nosso):

A cell phone is a device which: a) is used primarily by its holder to access mobile network carrier services, e.g. phone calls, Short Message Services (SMS), etc., and b) contains a smartcard, which is controlled by the network carrier (i.e. SIM or USIM card) and incorporates a billing mechanism for the used network carrier services. (...) smartphone is a cell phone with advanced capabilities, which executes an identifiable operating system allowing users to extend its functionality with third party applications that are available from an application repository. According to this definition, smartphones must include sophisticated hardware with: a) advanced processing capabilities (e.g. modern CPUs, sensors), b) multiple and fast connectivity capabilities (e.g. Wi-Fi, HSDPA), and (optionally) c) adequately limited screen sizes.

Furthermore, their OS must be clearly identifiable, e.g. Android, Blackberry, Windows Phone, Apple's iOS, etc. **Finally, the OS must allow third party application installation from application repositories ('app markets'), e.g. Android Market, Black-Berry App World, App Hub, App Store, etc.**⁵⁴

De acordo com a definição dos autores acima, trata-se de um tipo de aparelho dotado de alta capacidade de processamento e memória que possibilita a instalação de **aplicativos de terceiros** e as demais características relacionadas na definição acima. Estas duas capacidades principais são resultado do progresso extraordinário conseguido nas últimas décadas no campo da informática. Além destas e demais elencadas na citação acima, acrescentaríamos outra que nos parece fundamental: a de se comunicar com *GNSS* (Global Navigation Satellite System). Esta funcionalidade - onde há grande predominância do *GPS55* (Global Positioning System) - possibilita aos usuários a possibilidade de se locomover com a ajuda de um aplicativo (*app*)⁵⁶

54 Tradução nossa: "Um telefone celular é um dispositivo que: a) é usado principalmente por seu titular para acessar serviços de operadora de rede móvel, por exemplo, chamadas telefônicas, Short Message Services (SMS), etc. e b) contém um smartcard, que é controlado pela operadora de rede (ou seja, cartão SIM ou USIM) e incorpora um mecanismo de cobrança para os serviços de operadora de rede usados.

(...) smartphone é um telefone celular com recursos avançados, que executa um sistema operacional identificável permitindo aos usuários estender sua funcionalidade com aplicativos de terceiros que estão disponíveis em um repositório de aplicativos. De acordo com esta definição, os smartphones devem incluir hardware sofisticado com: a) recursos de processamento avançados (por exemplo, CPUs modernas, sensores); b) recursos de conectividade múltipla e rápida (por exemplo, Wi-Fi, HSDPA) e opcionalmente c) tela adequadamente touchscreen. Além disso, seu sistema operacional deve ser claramente identificável, por exemplo, Android, Blackberry, Windows Phone, iOS da Apple, etc. **Finalmente, o sistema operacional deve permitir a instalação de aplicativos de terceiros a partir de repositórios de aplicativos como, por exemplo, Android Market, Black-Berry App World, App Hub, App Store, etc**".

55 Trata-se de um *GNSS* (*Global Navigation Satellite System*), uma constelação de satélites artificiais, consequência da evolução da Geodésia Espacial. Como trata Campos (2012) "Em 1973 iniciou-se o desenvolvimento do *Global Positioning System* (*GPS*), projetado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América para oferecer a posição instantânea, bem como a velocidade e o horário de um ponto qualquer sobre a superfície terrestre ou bem próxima a ela num referencial tridimensional". Enquanto a maioria dos cidadãos e representantes políticos não se dão conta de possíveis vulnerabilidades baseadas na existência e uso monopolístico de um sistema criado e controlado pelo departamento de defesa de um único país, a Rússia desenvolveu o *GLONASS* (*Global Navigation Satellite System*) e a União Européia e a China vem desenvolvendo, respectivamente, o *Galileo* e o *Beidou* (Júnior, Alves e Gouveia, 2016).

56 Substantivo feminino. Palavra inglesa, redução de *application*, aplicativo. [Informática] Programa informático que visa facilitar a realização de uma tarefa num computador ou num dispositivo móvel. Plural: *apps* (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa - consultado em 09-10-2020)

de navegação. Por outro lado, os desenvolvedores de aplicativos e os responsáveis pelos sistemas operacionais possuem acesso a um grande conjunto de dados georreferenciados gerados pelos usuários e os utilizam atualmente de acordo com seus interesses.

Resultado de um longo percurso desde o lançamento do Motorola DynaTAC 8000X57 - o primeiro aparelho celular comercial lançado em 1983 nos EUA (ABREU, 2005, p. 22) - o advento e popularização do *smartphone* trouxe a ampliação do uso da internet e conseqüentemente, uma série de transformações na forma como as pessoas acessam conteúdos diversos, se relacionam e consomem produtos e serviços. Se trata, portanto, de algo que vai muito além do que um telefone celular oferecia. Há uma ampliação significativa das possibilidades de uso.

As pessoas que possuem acesso à comunicação via internet parecem estar cada vez mais interessadas no uso do *smartphone* por conta de uma série de motivações pessoais com as quais os infinitos *app*'s buscam interagir. Interesse certamente potencializado pela característica de portabilidade do aparelho. Esta permite que seus usuários o utilizem durante todo um trajeto de metrô, ônibus ou enquanto se está em um evento ou mesmo quando se senta em um banco de shopping ou praça pública. Menos de 10 anos após seu surgimento (em 2011) temos hoje um mundo no qual em apenas um trimestre podem ser vendidos quase 400 milhões de *smarthphones*. Conforme artigo jornalístico de ISTOÉ Dinheiro (2019):

Um levantamento da consultoria de tecnologia Gartner mostrou que no primeiro trimestre de 2019, cerca de 4,14 milhões de celulares foram vendidos diariamente ao redor do planeta. A líder de vendas mundiais Samsung, foi responsável por cerca de 800 mil vendas diárias. Já a Huawei, segundo lugar na lista e no meio de um conflito diplomático, se estabeleceu na posição com um aumento de vendas de 44,5% em relação ao mesmo período do ano passado.

No total foram 373 milhões de celulares vendidos entre janeiro e março deste ano, sendo 71,6 milhões da Samsung, 58,4 milhões da Huawei, 44,5 milhões da Apple, 29,6 da Oppo e 27,3 milhões da Vivo (marca chinesa que nada tem a ver com a operadora brasileira).

Por tudo o que se apresenta, trata-se de um aparelho diretamente envolvido numa expansão significativa da *tecnosfera*, o que o torna um marco importante no processo da *virada*

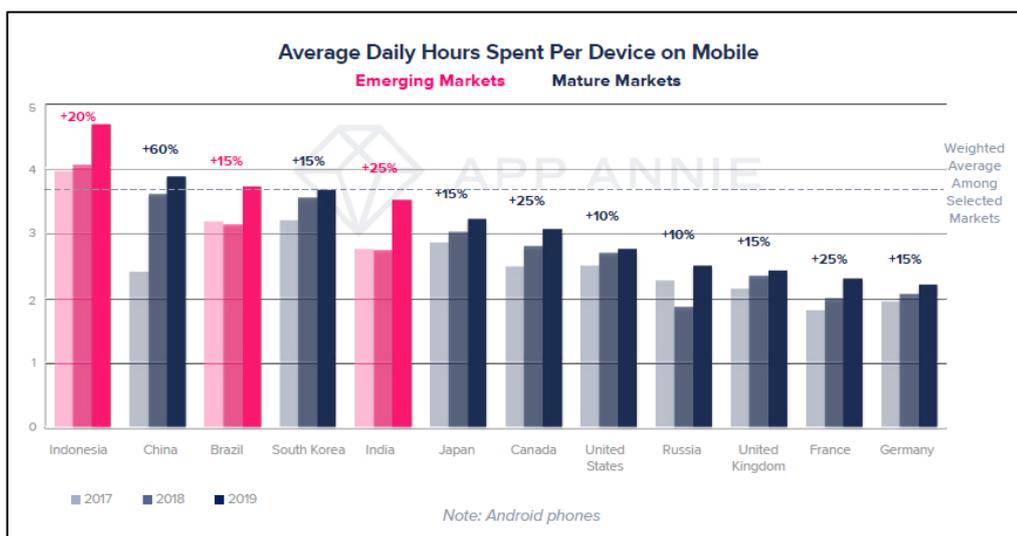
57 Sobre tal aparelho, já se podia notar o apreço dos usuários pela sensação de estar conectado: “*Consumidores ficaram tão impressionados com a ideia de estar sempre conectados que se dispunham a pagar US\$ 3,995*”, lembra Rudy Krolopp, um dos primeiros participantes da equipe de desenvolvimento do aparelho. As listas de espera chegavam aos milhares, mesmo com o preço do DynaTAC 8000X. Hoje um aparelho de última geração está na faixa de US\$250.” (ABREU, 2005, p.22, grifo nosso)

cibernética (SANTOS, 2003), responsável por evidenciar cada vez mais o segundo elemento contextual que abordaremos a partir daqui: a valorização constante dos dados gerados no *ciberespaço* e o surgimento da área de *Big Data Analytics*.

Mali (2019) reuniu em um infográfico⁵⁸ dados, de diversas fontes, que ilustram o crescimento gradual do acesso à internet que, como apresentado anteriormente, coincide com a abertura comercial para seu uso. Segundo o infográfico (2019), em **1990** (período da internet já aberta ao público) haviam 2,6 milhões de usuários. Esta variável subiu para 44,4 milhões em **1994**; 412,8 milhões em **2000**; mais de 1 bilhão de usuários em **2005** e 3,4 bilhões em **2016** (5 anos após o surgimento do *smartphone*).

Além da expansão no número de usuários também se observa que a cada ano boa parte destes passam mais tempo “conectados” aos ambientes virtuais propiciados pela internet. De acordo com o relatório da AppAnnie (2020, p. 7) no ano de 2019 os usuários com telefones que usam o sistema operacional *Android* gastaram **35% a mais de tempo diário** acessando a internet via celular na comparação com 2017. Tal percentual representa a média de crescimento considerando todos os países abrangidos pela pesquisa (Figura 2).

Figura 2 – Média de horas diárias gastas com acesso à internet por smartphone (Android)



Fonte: Relatório *State of Mobile 2020* – App Annie

58 <https://appinstitute.com/history-of-the-web-infographic/> (acesso em 23/10/2020)

Como se observa no gráfico, o Brasil ocupa a terceira posição do ranking de tempo diário utilizando internet via celular. O relatório traz a informação de que “*mercados emergentes que priorizam o celular como Indonésia, Brasil e Índia continuam aumentando o tempo diário no celular*” (APPANNIE, 2020, p. 7). Sendo assim, falamos de um crescimento no trânsito de dados via internet que se deu tanto pela elevação do número de indivíduos com acesso a esta quanto pelo aumento do tempo médio diário dedicado por estes navegando em sites e usando aplicativos com as mais diversas funções.

Por meio da observação de alguns dados relativos a uma média de atividades realizadas via internet em apenas 60 segundos (Figura 3) podemos ilustrar a quantidade de dados e informações em circulação à todo tempo no ciberespaço.

Figura 3 – *This What Happens In An Internet Minute 2019*
(O que ocorre em 1 minuto na internet 2019)



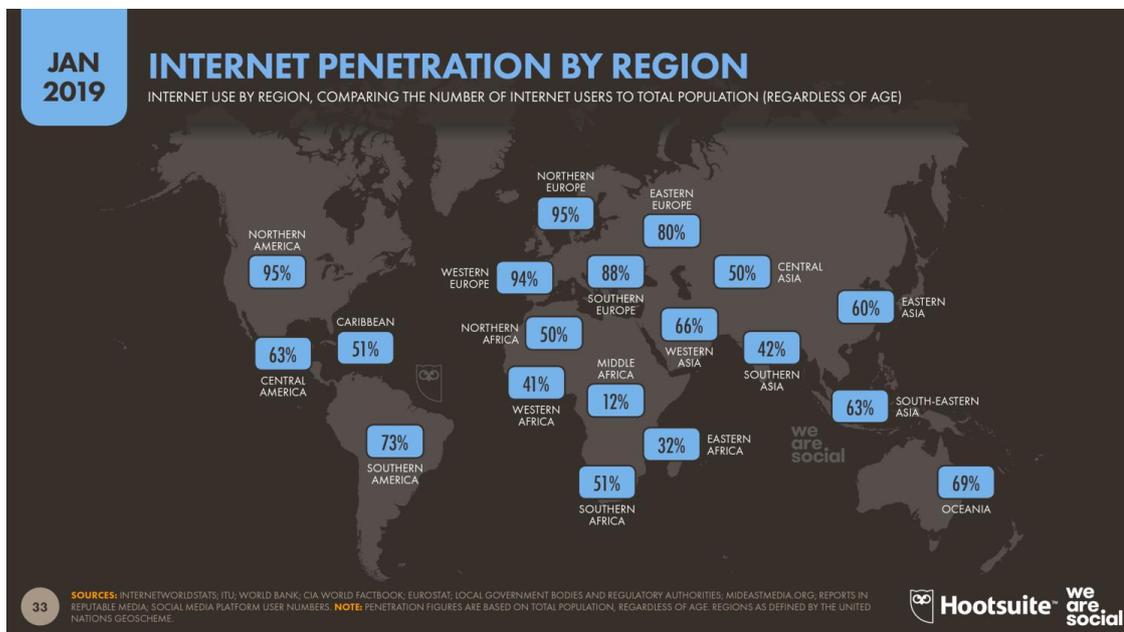
Fonte: <https://www.visualcapitalist.com/what-happens-in-an-internet-minute-in-2019/> (acesso em 21/09/2020)

De acordo com os dados apresentados no levantamento acima, vivemos em um mundo no qual a cada 1 minuto, uma média de 188 milhões de email's são enviados; 41,6 milhões de mensagens são trocadas via “Whatsapp” e “Messenger”; 4,5 milhões de vídeos são assistidos no “YouTube”; 3,8 milhões de buscas são feitas via “Google” e o equivalente à 694.444 horas de streaming são assistidos via “Netflix” (apenas um dos serviços de *streaming*⁵⁹ de vídeo ou *Video on Demand* como também é o YouTube). O infográfico ainda apresenta outros números que oferecem uma ideia de como o mundo real deste primeiro quarto de século XXI se apoia cada vez mais no virtual por meio da tecnologia disponível.

⁵⁹ Como definem SANTOS, MACEDO & BRAGA (2016, p. 3): “O streaming é uma forma de distribuição e transmissão de multimídia com um arranjo diferente do download. Com ele não é necessário ser feito o armazenamento de arquivos no disco rígido (HD) do aparelho. Em outras palavras, a máquina passa os pacotes de informações para o seu usuário ao mesmo tempo em que os recebe.”

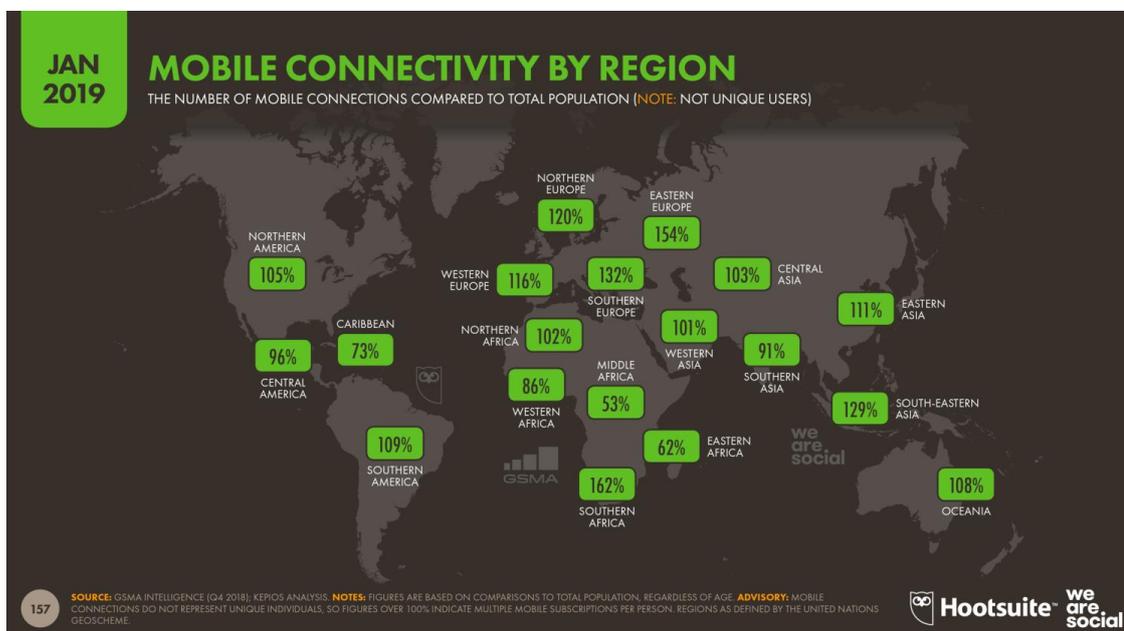
Selecionamos abaixo dois infográficos (figuras 4 e 5) com dados relacionados ao uso de internet na atualidade. As duas representações a seguir (KEMP, 2019) ilustram, respectivamente, a penetração de internet e a conexão via celular por região do globo terrestre.

Figura 4 – Penetração da internet por região



Fonte: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview> (acesso em 20/10/2020)

Figura 5 – Conexão via celular por região



Fonte: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview> (acesso em 20/10/2020)

No primeiro infográfico (figura 4), verifica-se o percentual de usuários em relação à população residente. América do Norte, além de Norte e Oeste da Europa possuem os maiores

percentuais de acesso à internet com 95% e 94% da população com acesso às conexões. A América do Sul aparece com 73% e os menores números são verificados no continente africano, região do caribe e sul da Ásia. Já o segundo infográfico (que não considera usuários únicos mas sim as conexões estabelecidas, sendo que a mesma pessoa pode ter mais de um aparelho com conexão) mostra a predominância daqueles primeiros colocados na figura 4, mas também demonstra uma elevação do número de conexões em regiões que apareciam com percentuais menores na primeira imagem.

Enfim, com toda esta elevação dos pontos de conexão com a internet por computadores, laptops e, especialmente, smartphones não é de se estranhar que um infinito emaranhado de dados diversos e atualizados constantemente sejam gerados através do acesso dos usuários. E foi a percepção da possibilidade de uso destes dados para os mais diversos fins, sem que a sociedade sequer perceba e/ou se oponha, que elevou o seu patamar de valor. Na segunda década deste século, a previsão de que dados seriam o “petróleo do século XXI” parece realmente fazer muito sentido, ainda que a expressão possa merecer críticas como as faz Morozov (2018, p. 8).

Já é quase um clichê afirmar que ‘dados são o petróleo do século XXI’. Há muito a criticar nessa definição. Para começar, a forma como produzimos dados é muito diferente daquela como a natureza produz seus recursos. Mas esse chavão, por mais desgastado que esteja, acerta em um ponto, ao levar em conta a escala da transformação digital que se encontra à nossa frente.

A transformação indicada pelo autor pode ser observada por meio de indicadores variados, incluindo alguns já tratados nos parágrafos anteriores. Com base no crescimento e valorização do universo de dados, um novo vocabulário surgiu e ganha cada vez mais força: *Data Mining*, *Data Science* e *Big Data Analytics*. Termos que se relacionam também com o surgimento de novas áreas de atuação profissional.

Além disto, atualmente boa parte das marcas mais valiosas do mundo são da área de tecnologia vinculada à internet e se relacionam diretamente com o aumento no volume e trânsito de dados. De acordo com Swant (2020) 60, entre as 10 marcas mais valiosas do mundo em 2020, as 5 primeiras são: Apple, Google, Microsoft, Amazon e Facebook. A Samsung ainda aparece entre as 10, ocupando a oitava colocação.

Este cenário atual em que se destacam os dois elementos contextuais emblemáticos aqui elencados, parece nos trazer então uma resposta para aquela primeira questão colocada neste

60 Fonte: <https://www.forbes.com.br/listas/2020/07/as-marcas-mais-valiosas-do-mundo-em-2020/> (Acesso em: 23/10/2020)

capítulo, qual seja: sim, estaríamos diante de elementos novos que corroboram as leituras feitas por Castells (1999), Santos M. (1997) e a escalada em direção à *virada cibernética* defendida por Santos L. (2003).

À partir desta conclusão sobre a primeira questão colocada, podemos nos voltar então aquela segunda indagação que nos propusemos aqui tratar: quais seriam os impactos observáveis (ou pelo menos os mais visíveis) neste novo cenário na ótica da geografia política? Tal indagação certamente pode ser tomada como objeto de trabalhos inteiros mas aqui nos concentraremos em tratar de 3 pontos: da possibilidade de impacto em escolhas políticas de cidadãos e comunidades; da influência possível em relações geopolíticas e, por fim, da possível influência em relação à gestão e políticas públicas.

Em relação ao primeiro ponto colocado, podemos imaginar que: se é possível lançar mão de *Big Data Analytics* para compreender melhor o que pensam e querem indivíduos (que são potenciais consumidores) que habitam os mais diversos territórios, visando lhes incentivar ou convencer a comprar determinado produto, não seria possível fazer o mesmo em relação às suas escolhas políticas? O escândalo da *Cambridge Analytica* sugere que é perfeitamente possível (THE GREAT HACK, 2019). A empresa, fundada em 2013, foi extinta no seu quinto ano de existência após a comprovação de sua participação direta em eventos de manipulação de eleitores e, especialmente, no sufrágio presidencial estadunidense de 2016. O escândalo virou tema do documentário *The Great Hack* (no Brasil, *Privacidade Hackeada*) lançado em 2019 pela Netflix. Alexander Nix (2019), CEO da Cambridge Analytica na época, discursava da seguinte forma:

É um prazer poder falar com vocês hoje sobre o poder dos big data e dos **psicográficos**. Quando a Cambridge Analytica uniu-se à campanha de Trump, nós éramos uma proposta atraente. Tínhamos acabado de passar 14 meses trabalhando na campanha de Ted Cruz e havíamos coletado uma enorme quantidade de dados e pesquisa que pudemos fornecer para a campanha de Trump. Pelo fato de centenas de milhares de estadunidenses terem respondido a essa enquete, fomos capazes de criar um modelo onde temos perto de quatro ou cinco mil pontos de medição que **podemos usar para prever a personalidade** de cada adulto nos Estados Unidos. Porque é a personalidade que influencia o comportamento. **E comportamento obviamente influencia como você vota**. Então começamos a visar pessoas com vídeos com **conteúdo de alta precisão**.

Nas eleições em que atuou a *Cambridge Analytica*, o candidato do Partido Republicano, o bilionário Donald Trump, realizou uma virada inesperada sobre Hillary Clinton e se tornou o presidente da imensa potência militar e econômica que são os EUA.

As investigações que se seguiram revelaram algo que Nix não mencionou na palestra citada acima: para construir os “psicográficos” mencionados por ele, a empresa havia acessado dados dos perfis no *facebook* de milhões de cidadãos estadunidenses, distribuídos por todos os

estados e principais colégios eleitorais do país. Aqui temos um fato importante a observar pois se renova (ou confirma) a importância do espaço geográfico em relação ao ciberespaço: os perfis psicológicos traçados pela empresa lançavam mão dos dados de latitude e longitude dos cidadãos no intuito de produzir “psicográficos”. Ou seja, para maximizar o grau de influência dos vídeos com “conteúdos de alta precisão” a serem produzidos e direcionados aos eleitores, era importante analisar comportamentos de acordo não apenas com certos perfis psicológicos médios mas, também, vincular estes perfis aos territórios habitado por cada indivíduo e/ou por um conjunto, uma comunidade.

Por fim, conforme narrado no documentário, havia um foco em eleitores cujo perfil comportamental indicasse maior propensão à mudança de voto. Há de se chamar a atenção para esse foco em indivíduos e a elaboração do que Nix chamou de psicográficos, mas possivelmente não se perdeu de vista o impacto que a mudança de alguns teria na comunidade como um todo. Estudos de redes sociais, não por acaso, buscam identificar a existência de padrões e verificar a influência em grupos. Conforme Recuero (2009, p. 21):

Na realidade, a força da abordagem de redes sociais está em sua necessidade de construção empírica tanto qualitativa quanto quantitativa que busca, a partir da observação sistemática dos fenômenos, verificar *padrões* e *teorizar* sobre os mesmos. Estudar redes sociais, portanto, é estudar os padrões de conexões expressos no ciberespaço. É explorar uma metáfora estrutural para compreender elementos dinâmicos e de composição dos grupos sociais.

Em outras palavras, embora se tenha uma mudança de escala quando o foco das análises vai ao nível dos indivíduos, possivelmente não se perde de vista, sobretudo ao se ter objetivos políticos, que estes são parte de redes sociais virtuais e de comunidades reais.

Embora seja chocante o nível de manipulação e a gravidade desta ingerência sobre o processo eleitoral de um país, ao nosso trabalho é essencial perceber que o uso das coordenadas geográficas não se deu por um mero acaso. Além disto, o escândalo da *Cambridge Analytica* é um exemplo que corrobora com a hábil leitura de Santos (1996 e 1997) quando afirma a correlação entre os conceitos (que podem ser chaves de interpretação) *psicosfera* e *tecnosfera*. Na leitura pioneira de Santos (1996, p. 172).

A tecnosfera se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese. A psicosfera, reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário.

Com os recursos disponíveis atualmente, parece impossível medir com precisão o grau de influência exercido pelo trabalho da *Cambridge Analytica* no resultado final, mas ao que

indicam as palavras do ex-CEO da empresa, bem como a reviravolta na referida eleição, o processo de investigação posterior conduzido pelo legislativo dos EUA e outras diversas evidências apresentadas no documentário (como a atuação também no plebiscito do *Brexit*⁶¹), a influência não aparenta ter sido pequena. A gravidade disto é que estaríamos diante da prática do que Laymert dos Santos (2003) aponta como “perspectiva de dominação da natureza humana”. Conforme o autor (2003, p. 14).

É preciso, portanto, perceber a virada cibernética como esse ‘movimento comum’ que se dá no campo da ciência e da técnica, a partir do qual se instaura a possibilidade de abrir totalmente o mundo ao controle tecnocientífico por meio da informação. Mas é evidente que essa possibilidade inaugurada dentro dos laboratórios não se circunscreve a eles. A virada cibernética não é apenas mudança na lógica da técnica: a perspectiva de uma dominação irrestrita da natureza pelo homem, inclusive da natureza humana, leva a tecnociência a erigir como referência máxima o ‘estado de natureza cibernético’ e o ‘estado de cultura cibernético’.

Sobre o segundo aspecto que propusemos observar referente ao contexto deste primeiro quarto de século, no campo da geopolítica temos novas perspectivas de atuação. As ações realizadas pela *Cambridge Analytica* visando influenciar cidadãos estadunidenses e britânicos, podem se inserir, se realizadas por forças de um país em relação à outro, como práticas que, embora não tenham qualquer respaldo no Direito Internacional ou na ética, podem ser vistas no campo da geopolítica.

Korybko (2018) traz um conceito novo que utiliza, em sua concepção, uma leitura sobre a influência de redes sociais virtuais: *guerra híbrida*. Conforme Stédile⁶² (2018, p. 10 in Korybko, 2018, grifo nosso):

*A guerra híbrida é a combinação entre revoluções coloridas e guerras não convencionais. Neste novo modelo de guerra, as revoluções coloridas – largamente planejadas anteriormente e utilizando ferramentas de propaganda e estudos psicológicos combinados com o uso de redes sociais – consistem em desestabilizar governos por meio de manifestações de massas em nome de reivindicações abstratas como democracia, liberdade etc.; elas são a fagulha que incendeia uma situação de conflito interno. **A revolução colorida é o golpe brando.** Se ela não for suficiente para derrubar e substituir o governo, avança-se para o estágio da guerra não convencional, aquelas combatidas por forças não regulares, sejam guerrilhas, milícias ou insurgências. Este é o momento do golpe rígido.*

61 “Brexit é uma abreviação para ‘*British exit*’ (‘saída britânica’, na tradução literal para o português). Esse é o termo mais comumente usado quando se fala sobre a decisão do Reino Unido de deixar a UE” (Fonte: BBC Brasil - <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46335938>. Acesso em: 13/10/2020)

62 Prefácio presente em KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: da revolução colorida aos golpes**. Expressão Popular, São Paulo, 2018

Um exemplo do que o autor conceitua como *guerra híbrida* é o conjunto de revoltas políticas que levaram o nome de “Primavera Árabe”⁶³, observadas em parte do Oriente Médio e Norte da África. Inicialmente vistas como uma aurora da democracia, especialmente por se concentrarem em grandes manifestações de caráter predominantemente pacífico (*revoluções coloridas*) tais revoltas tiveram como segundo ato a deflagração de eventos de *guerra não convencional*. A violência em larga escala que se seguiu e a grande instabilidade política a esta correlacionada, trouxeram a impressão de um “*inverno árabe*”. A expressão não convencional se refere a um tipo de guerra com o uso de artifícios bélicos mas que não é **declarada** entre dois Estados. Atividades de guerrilha visando derrubar governos são um exemplo deste tipo de guerra pois uma das forças que declaram o conflito não é um estado.

Embora possamos concordar que as revoltas da Primavera Árabe se tratavam de pleitos justos, de movimentos pró-democracia que buscaram derrubar governos ditatoriais como na Líbia, Tunísia e Egito⁶⁴, o que cabe aqui chamar a atenção é para o *timing* com que ocorreram. O ocidente se encantou com a “*beleza e a surpreendente espontaneidade da multidão, que simplesmente, depois de tantos ‘ontens’, resolveu que especificamente hoje estava cansada de seus governantes*” (STÉDILE, 2018, p. 9). Porque afinal, justo naquele momento, em países diferentes (embora próximos) teriam eclodido um conjunto de revoltas? E de forma tão similar: aparentando ter alguma relação com o ciberespaço. Neste sentido, embora não seja seguro afirmar que as revoltas surgiram por conta da articulação propiciada através de redes formadas por mídias sociais na internet, há indícios de que estas serviram ao menos para potencializar⁶⁵ algo que já vinha sendo gestado no processo histórico daquelas sociedades. Adentrar por este assunto é uma boa forma de gerar diversos questionamentos de difícil resposta, mas também pode ajudar a compreender os motivos pelos quais a “*Primavera Árabe aparentemente se*

63 De acordo com BIJOS e SILVA (2013, p. 59): “iniciou-se com a Revolução de Jasmim, na Tunísia. Ao tomar proporções, jamais vistas, em todo o mundo árabe, a nomenclatura se amplia, fazendo uma alusão à ‘Primavera de Praga’ quando o eslovaco Alexander Dubcek assume o poder na antiga Tchecoslováquia.”

64 Como registram BIJOS e SILVA (2013) as referidas insurgências derrubaram ditadores na Tunísia (Zine el-Abidine Ben Ali), no Egito (Hosni Mubarak) e na Líbia (Muammar Qadaf).

65 Conforme ALFERJANI (2016, p. 22) o Facebook, o YouTube e o Twitter teriam tido papel marcante nos eventos ocorridos na Líbia e Tunísia. Segundo BIJOS e SILVA (2013, p. 65), no Egito foi criada uma página no facebook com o nome “dia de fúria” e foi convocada uma primeira manifestação homônima para o dia 25 de janeiro de 2011 a qual obteve enorme adesão.

transformou em um longo inverno no qual os conceitos de democracia, liberdade e direitos humanos foram cobertos pela névoa” (ARAÚJO, 2014, p. 4).

De acordo com a análise de Reis (2017, p. 7), a proporção de *guerras não convencionais*, em que deixa de fazer sentido a lógica do “maior” ou “mais forte” cresceu nas últimas décadas.

As bases de dados de conflitos armados mostram que as guerras convencionais entre Estados se tornaram cada vez mais raras, e os conflitos irregulares e assimétricos ganharam grande peso relativo desde 1945. As derrotas das campanhas de contra insurreição dos EUA no Vietname (1965-1975) e da URSS no Afeganistão (1979-89) também mostram que neste tipo de conflitos é possível a vitória de atores mais fracos com impacto significativo na política global. O que aponta para este paradoxo central: como é que um David pode derrotar um Golias?
(...) A natureza dos conflitos não-convencionais torna as vitórias rápidas praticamente impossíveis (...)

É importante aqui observar que na categoria não convencional podem ocorrer, além de confrontos diretos entre a força interna que se insurge e o governo instalado, também confrontos indiretos quando uma determinada força “alienígena” provoca ou apoia de algum modo - incluindo fornecimento de arsenal bélico - atividades ou movimentos de insurgência (REIS, 2017, p. 27). Vemos, portanto, duas possibilidades em relação ao surgimento este tipo de guerra. Mas, embora existam estas duas possibilidades quando se trata de uma *guerra híbrida* - ao menos como proposto por Korybko – os dois momentos da mesma possuirão, necessariamente, um agente externo atuando e, desta forma, travando um **confronto indireto**.

De acordo com a leitura apresentada por Korybko, as capacidades necessárias para se travar uma guerra híbrida não estariam facilmente disponíveis. Conforme observa Stédile (2018, p.11) “*Para Korybko, os Estados Unidos são o único país a travar a guerra híbrida hoje e faltam aos países-alvos compreensão do funcionamento e da totalidade da extensão deste método*”.

Em termos teóricos não parece haver ainda um reconhecimento (ou ao menos a admissão) do conceito de *guerra híbrida* em círculos militares, tomando como exemplo os EUA. É provável que tal reconhecimento nunca exista devido a possíveis questionamentos de ordem ética que ele, mais do que outros, possam levantar. Já no que diz respeito ao conceito de *guerra não convencional*, tal conceito consta em publicações das forças armadas estadunidenses (EUA66, 2018, p. apud HARRINGTON, 2018, p.9).

66 US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Summary of the National Defense Strategy of the United States of America - Sharpening the American Military’s Competitive Edge**. DOD publishing, 2018

(...) atividades conduzidas para permitir que um movimento de resistência ou insurgência coajam, perturbem ou derrubem um governo ou força de ocupação operando através de ou com uma força auxiliar, de resistência, e de guerrilha em uma área negada. Operações de guerra não convencionais são atividades politicamente sensíveis que envolvem alto grau de risco militar. Essas operações exigem autoridades distintas e planejamento preciso, e são frequentemente caracterizadas por projetos inovadores. As atividades das forças de operações especiais do Exército são usadas para influenciar a população local a apoiar o movimento de resistência ou de insurgência.

Korybko (2018) apresenta, com base em diversos fatos por ele mobilizados, sua visão de que a guerra direta (ou convencional) - “*marcada por bombardeiros e tanques de guerra*” (p.14) – a qual foi amplamente utilizada pelos EUA na segunda metade do século XX em prol de seus interesses, tende a ser substituída gradualmente por formas indiretas de conflito. Esta mudança, como vimos, parece ter como principais catalisadores os avanços tecnológicos que ampliam o acesso de indivíduos ao ciberespaço e causa assim a ampliação da influência da *tecnosfera* sobre a *psicosfera*. Tais formas serão marcadas por “manifestantes e insurgentes” que se põem à serviço de interesses externos, alguns de forma consciente e outros (talvez a maioria) de um modo inconsciente. De acordo com Korybko (2018, p. 14):

As quintas-colunas serão compostas menos por agentes secretos e sabotadores ocultos e mais por protagonistas desvinculados do Estado que comportam-se publicamente como civis. As mídias sociais e tecnologias afins substituirão as munições de precisão guiadas como armas de ‘ataque cirúrgico’ da parte agressora, e as salas de bate-papo *online* e páginas no Facebook se tornarão o novo ‘covil dos militantes’. Em vez de confrontar diretamente os alvos em seu próprio território, conflitos por procuração serão promovidos na vizinhança dos alvos para desestabilizar sua periferia. As tradicionais ocupações militares podem dar lugar a golpes e operações indiretas para troca de regime, que tem um melhor custo-benefício e são menos sensíveis do ponto de vista político.

Esta modalidade de conflito (indireto) vai de encontro ao pensamento de um dos estrategistas mais reconhecidos, cujo pensamento ainda hoje se apresenta como um manual de guerra que certamente é lido por diversos atores de círculos militares (e também de outras áreas). Tzu (2005, p. 21, grifo nosso):

1. Na guerra, a melhor política, geralmente, é **capturar um Estado intacto**; arruiná-lo denota atitude inferior.
- (...) 3. **Vencer cem vezes em cem batalhas não é o auge da habilidade, mas, sim, subjugar o inimigo sem precisar lutar.**
- (...) 9. Os que têm experiência em guerras reduzem o exército inimigo sem batalha, **capturam as cidades sem assaltá-las** (...)
10. Seu objetivo deve ser tomar o império intacto. Assim, suas tropas não se cansarão e seus ganhos serão totais. Eis aí a arte da estratégia ofensiva. [Grifo meu]

O trecho acima, faz parte do capítulo 3 que possui o título: *Vencer antes de lutar*. Um texto escrito por volta do século IV a.C que ao que parece se encontra cada vez mais aplicável num mundo em que a *tecnosfera* vem atuando sobre a *psicosfera* de um modo mais intenso do

que outrora. Se muitos indivíduos e governos ainda não percebem a dimensão desta influência, os EUA (onde se encontra o Vale do Silício, nascedouro de gigantes da internet) realmente parece ter notado a importância deste novo contexto ainda antes dos eventos envolvendo a *Cambridge Analytica*. De acordo com Korybko (2018, p. 59):

A Russian Telegraph (RT) divulga que o Facebook realizou **experimentos psicológicos secretos em mais de meio milhão de usuários** para ‘estudar como os estados emocionais são transmitidos pela plataforma’. O estudo foi chamado de ‘Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks’ (“Evidência experimental do contágio emocional em larga escala através das redes sociais”) e chegou a essa mesma conclusão, a saber, que ‘as emoções espalham-se por contágio através de uma rede’, aumentando assim o poder de uma organização de inteligência para fabricar uma mente de colmeia a nível social (...)

Além de podermos questionar por diversos vieses uma iniciativa como esta, há um adicional que a tornaria ainda mais séria: conforme o autor, há evidências de que a referida pesquisa estaria ligada ao Pentágono por meio de uma iniciativa de financiamento chamada “Minerva”, a qual ofereceria fundos de pesquisa para estudos que se propusessem a investigar a conexão entre mídias sociais e agitação civil. Um dos pesquisadores envolvidos (Jeffrey Hancock) faria parte da Universidade de Cornell e em seu perfil no site da universidade indicaria o interesse em “*dinâmicas psicológicas e interpessoais das mídias sociais, fraude e linguagem*” (KORYBKO, 2018, p. 59).

Embora seja possível avançar ainda mais, já temos aqui elementos suficientes levantados em torno do segundo aspecto que propusemos tratar sobre o contexto tecnológico no qual a humanidade contemporânea está inserida. Ou seja, o mesmo afeta em caráter substancial as possibilidades de ação no âmbito da geopolítica e apresenta assim novos desafios aos estados, a respeito dos quais Morozov (2018, p. 9) faz uma análise complementar.

Cabe lembrar que a história do petróleo no século XXI também se caracteriza pela violência, por pressões corporativas, guerras incessantes e desnecessárias, derrubada de regimes democráticos na expectativa de assegurar o controle de recursos estratégicos, aumento da poluição e alterações climáticas. Se os dados são o petróleo do século XXI, quem vai ser o Saddam Hussein deste século? (...) deveria ser óbvio o fato de que os dados – e os serviços de inteligência artificial que eles ajudam a estabelecer – vão se constituir em um dos terrenos cruciais dos embates geopolíticos desse século.

Por último, tratemos de analisar o aspecto referente à gestão e políticas públicas num contexto mais geral, o qual se conecta com a discussão apresentada no próximo capítulo sobre o possível impacto no desafio de territorialização das mesmas (que parece ter hoje pleno relacionamento com facilidades propiciadas pelo contexto tecnológico). Neste sentido, temos a possibilidade de retomar uma ideia apresentada no início deste trecho do trabalho: de que, se conhecidas e bem utilizadas, algumas possibilidades tecnológicas podem servir de instrumentos

à serviço da sociedade. Que ao invés de enfraquecer a gestão e políticas públicas possam potencializar as mesmas. Em outras palavras, por mais que sejam bem fundamentadas quaisquer críticas ou preocupações, Santos (2003, p. 11) recomenda que:

(...) discussões como a democratização da informática e da internet não podem se limitar à exaltação ou à crítica dos novos meios. Isso porque as tecnologias da informação extrapolam imensamente o campo de atuação da mídia e das novas mídias, pois operam – em todos os campos – a codificação e a digitalização do mundo ao manipularem a realidade informacional que permeia a matéria inerte, o ser vivo e o objeto técnico.

Em uma visão mais geral, podemos dizer que o contexto atual se apresentaria tanto como desafio quanto como oportunidade. Desafio, pois o aumento na facilidade de comunicação e tratamento de situações diversas via *smartphone* faz com que a excessiva burocracia e morosidade estatal possam vir a ser questionadas em um novo nível. A menos que os cidadãos não questionem, por exemplo, o fato de que atualmente podem abrir uma conta corrente e realizar transações diversas sem ter de ir a uma agência bancária, porém precisam ir pessoalmente ou gastar alguns telefonemas para o setor responsável pela iluminação pública, visando tentar solicitar a simples troca de uma lâmpada queimada na rua em que residem. Mas também é oportunidade, caso a gestão pública perceba este contexto e se mova antes de ser questionada mais duramente. Para Morozov (2018, p.)

Só porque as caminhadas são pouco lucrativas, na perspectiva da Uber, não significa que seja um tipo de deslocamento a ser desconsiderado.
(...) imagine que o aplicativo municipal em seu celular possa informá-lo de todas as opções existentes, que não sejam a Uber, à disposição: você pode completar parte do trajeto planejado com uma bicicleta guardada num local próximo, depois tomar um micro-ônibus que percorre trajetos ajustáveis de acordo com os destinos variáveis dos passageiros e, por fim, andar durante o restante do percurso, pois naquele bairro uma feira livre, por acaso, acontece naquele horário.

Em um primeiro olhar, o cenário exemplificado por Morozov pode parecer muito distante. No entanto, cabe lembrar que empresas como a *Uber*, hoje conhecidas e prestando serviços em todo o mundo, começaram como *startups* que investiram em uma ideia nova que no início podiam também parecer realidades distantes. Em outras palavras, o poder público local pode caminhar não apenas para a criação de ambientes propícios para o surgimento e consolidação deste segmento de empresa mas, mais que isto, tê-las também como parceiras. O próprio Morozov (2018, p.) dá um exemplo de ações que já existem neste sentido.

Em Helsinque, por exemplo, a parceria entre a prefeitura e a *startup* Alejo resultou no Kutsuplus, uma mistura interessante entre um equivalente da Uber e o sistema convencional de transporte público. Usando o celular, o passageiro solicita um serviço de transporte, e o Kutsuplus calcula a melhor maneira de levar todas as pessoas aonde precisam chegar, com base em dados de tempo real. Ele também indica quanto tempo levaria para completar o trajeto, seja com o Kutsuplus, seja com outros meios de transporte.

Este tipo de parceria, além de colocar o “selo” do poder público em uma solução que auxilia o cidadão no dia a dia ainda poderá resultar no crescimento de uma empresa local contribuindo para a economia. Além desta possibilidade, o poder público deve estar capacitado a oferecer soluções que modernizem o seu atendimento nos serviços mais básicos ou mais complexos requeridos pelo cidadão. Qual seria, para citar outro exemplo, o possível impacto de um aplicativo municipal em que os cidadãos possam agendar consultas médicas na unidade de saúde mais próxima de sua residência ou mandar fotografias retiradas com seu smartphone mostrando um buraco em uma via e solicitando providências? Os serviços facilitados via aplicativo e as interações possíveis seriam inúmeras e, embora cada possibilidade deva ser estudada de modo a atender bem as expectativas, o potencial parece significativo.

Obviamente que a viabilidade deste tipo de cenário depende não apenas de chefes do executivo e gestores públicos abertos à inovação - o que por si só já pode ser uma barreira a superar - mas, também, de marcos legais que permitam e incentivem o mesmo. Que oriente e ao mesmo tempo dê liberdade aos municípios na busca de soluções. É possível que a gestão pública, caso se mova a tempo, transforme os desafios deste contexto em oportunidades. Talvez seja possível que caso o poder público se movimente os cidadãos sintam um aprimoramento em sua relação com a gestão pública. Mas para isto é preciso, mais do que nunca, tornar as estruturas de planejamento e execução do Estado mais inteligentes e ágeis. E é nesta necessidade que se encaixa plenamente a territorialização da gestão e políticas públicas como trataremos a seguir, no último capítulo deste trabalho.

4 - TERRITORIALIZAÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

‘Conhecer para prever’ e ‘prever para prover’, se são axiomas condicionantes de toda atividade humana, já para as Nações assumem o caráter de ‘imperativos categóricos’, de cuja desobediência resultarão, inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, as mais penosas consequências.

O Brasil, infelizmente, tardou muito a compreender, em toda extensão e força, essa grave e eloquente verdade. O conhecimento das suas realidades existenciais não teve, até há bem pouco, a precedência que deveria ter entre as preocupações dos nossos estadistas. (FREITAS, 1940, p. 101)

Finalmente, após todo o diálogo estabelecido até aqui, no esforço que se iniciou com a observação do histórico da geografia política e prosseguiu até chegarmos ao reconhecimento sobre particularidades da contemporaneidade, é hora de refletir de forma mais detida sobre o processo de territorialização da gestão e políticas pública: do que se trataria na prática? Podemos dizer que até aqui objetivamos explorar o quanto pode ser valiosa a consideração que o Estado venha a ter com o espaço geográfico que o mesmo mantém como território. A partir de agora, o objetivo passa a ser a verificação de quais seriam os pressupostos e/ou ações necessárias para que a territorialização possa ser efetivada. Significa adentrarmos o campo das demandas práticas que possivelmente se encontrarão à frente do Estado que tenha como objetivo a territorialização de suas políticas públicas. Conforme defende NOGUEIRA (1998, p. 12).

Los proyectos son procesos de conversión de intencionalidades políticas en consecuencias sobre la sociedad. Resultan de y requieren la movilización de recursos cuya naturaleza, cuantía, atributos básicos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinan sus contenidos particulares y sus resultados. Esos recursos son de distinto tipo:

- de **poder**, para establecer los objetivos y para asegurar las conductas necesarias para su logro;
- de **conocimiento** de la situación, de las racionalidades de los actores involucrados y de las relaciones causales operantes;
- **institucionales y organizacionales** para traducir la decisión política y los conocimientos en acciones, comprendiendo regímenes normativos, estructuras, tecnologías sustantivas (educativas, sanitarias, de organización social, etc.), de apoyo (de programación, gestión y evaluación) y recursos financieros, materiales y humanos

Nas palavras do referido autor, como sair do campo de uma “certeza onipotente” para o campo do “comportamento estratégico”? Existirá para cada caso a necessidade de dispor e mobilizar os recursos necessários. Não é diferente quando se trata de territorializar políticas públicas. A territorialização exigirá ações, as quais investigaremos aqui. A presente seção ainda apresenta estudos de caso visando ilustrar de forma nítida a qualificação que se pode alcançar quando o Estado realiza a territorialização da gestão e políticas públicas.

4.1 – Geografia política do século XXI: o acesso à inteligência geográfica por meio da territorialização

Ao tratar de políticas públicas, a diligência necessária para com o erário, somada ao desejo por parte de formuladores de que objetivos sejam atingidos, exige cuidado e observação sobre cada passo dado. Neste sentido, não basta se preocupar apenas com a escolha de boas diretrizes e a formulação de um bom plano. Conforme alguns pesquisadores avaliam, se não houver preocupação com a implementação do plano e possíveis correções de rota à partir desta, as chances de sucesso diminuem consideravelmente. Conforme observam D’ASCENZI e LIMA (2014, p. 51):

Até pouco tempo, aceitava-se, sem muita discordância, que os problemas das políticas públicas derivavam de seu desenho. O debate sobre a implementação surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (D’ASCENZI; LIMA, 2011). Com isso, a implementação passou a ser considerada como um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise.

Importa ressaltar de início esta compreensão para que, após tratarmos de possíveis passos a serem dados, não seja esquecido que a implementação necessita ser monitorada e avaliada. E acreditamos que, preferencialmente, conforme uma abordagem que possibilite correções de rota e certa flexibilidade. Conforme D’ASCENZI e LIMA (2014, p. 52) existem 3 tipos de abordagens recorrentes sobre a fase de implementação.

O primeiro destes tipos se baseia no **controle**. Neste a divisão de tarefas, levando em conta a estrutura burocrática vertical, é ressaltada. Os implementadores são vistos como atores que devem apenas seguir as regras estabelecidas através de um plano elaborado por outros atores, sem flexibilidade. A discricionariedade, neste caso, é algo a ser evitado. Limitar, regular e controlar são questões centrais. E para qualquer coisa que venha a sair fora do que foi planejado a tendência é sempre buscar problemas na fase da elaboração a qual teria resultado em estruturas normativas e um plano sem as amarras necessárias para se instaurar pretensos processos desprovidos de discricionariedade, a qual é vista como “*distorção de autoridade governamental*”. Portanto, é uma abordagem na qual as fases do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) são vistas como completamente separadas.

O segundo tipo de abordagem indicado pelos autores se baseia na **interação**. Neste tipo de enfoque se “*borram as fronteiras do ciclo das políticas públicas*”. Neste tipo de abordagem os atores envolvidos na implementação ganham maior relevo e se admite que a discricionariedade é inevitável e, em certo ponto, até desejável por poder contribuir para a

consecução de objetivos e ser potencial fonte de inovações. A realização do plano é vista assim como dependente de circunstâncias, intencionalidade e recursos locais que, naturalmente, tendem a variar quanto maior o território para o qual determinada política é formulada. Através desta abordagem o plano é visto como potencialidade. De acordo com D'ASCENZI e LIMA (2014, p. 54):

Conforme Majone e Wildavsky (1984), a política pública seria um conjunto de disposições que funcionam como pontos de partida para um processo de experimentação, pois se assume que, em virtude da racionalidade limitada, não é possível prever os comportamentos nem do problema social, nem da dinâmica da política pública *a priori*. (...) A implementação inclui buscar respostas e (re)formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais. Disso resulta um processo contínuo de adaptação do plano ao contexto, o que seria a essência da implementação. A adaptação é uma característica intrínseca do processo de implementação, que ocorre mesmo com a existência de rígidos mecanismos de controle.

Por fim, o terceiro tipo de abordagem dá um passo além do segundo e aumenta ainda mais o reconhecimento sobre o contexto regional ou local, sendo, desta forma, o mais complexo. Trata-se da abordagem do tipo **cognitivo**. Nesta, parte-se do pressuposto de que, pelo fato de todos os atores serem dotados de uma “*visão de mundo*” que orientará seu comportamento, os resultados e a conformação da política terão estreita relação com os envolvidos em todas as etapas. A complexidade deste tipo de abordagem deriva então do fato de que *ideias*⁶⁷ passam a ser vistas como variáveis tão importantes como *poder* e *interesse*.

(...) as abordagens mais tradicionais de análise das políticas públicas centram-se em variáveis como poder e interesse, deixando as ideias apenas um papel justificador. Contudo, as ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão tem dos *policy issues*, podendo influenciar diretamente a ação política. Para ilustrar a operacionalização dessa abordagem, utilizaremos as noções de coalizões de defesa, matriz cognitiva, referenciais e paradigmas.
(D'ASCENZI; LIMA. 2014)

Conforme os autores, as **coalizões de defesa** são arranjos formados por atores de instituições públicas e privadas que, movidos por uma visão comum em torno de uma política pública, se organizam para atuar em torno da defesa de tal visão sobrepondo assim possíveis conflitos “*administrativo-organizacionais ou político-partidários*”. Este conceito é interessante pois inclui na análise a consideração sobre atores externos as organizações públicas o que seria “*geralmente negligenciado nas abordagens baseadas no controle*”. Por sua vez, **matrizes cognitivas** seriam “*sistemas de representação do real no interior dos quais os*

67 “(...) ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (FARIA, 2003, p. 23 apud D'ASCENZI; LIMA, 2014, p. 57).

diferentes atores públicos e privados agem” (MULLER e SUREL⁶⁸, 2002, p. 59 apud D’ASCENZI; LIMA, 2014, p. 58).

Já a noção de **referencial** trata de “uma imagem da realidade social construída por meio do prisma das relações de hegemonia setorial e global” (JOBERT e MULLER⁶⁹, 1987 apud D’ASCENZI e LIMA, 2014). Ou seja, tanto o conceito de matriz cognitiva quanto de referencial adentra em análises sobre a dimensão psicológica, de âmbito individual e/ou social, a qual necessariamente orienta a ação e conseqüentemente influenciaria escolhas diversas, conforme o ator, em qualquer fase do ciclo da política pública. Em suma, a abordagem cognitiva critica a pretensa neutralidade. Conforme observam D’ascenzi e Lima (2014, p.59), neste enfoque as:

(...) decisões organizacionais, as políticas públicas derivadas e as formas de ação definidas são lastreadas em ideias e valores forjados no conflito social. A explicação de um problema social, as formas de intervenção e os objetivos almejados expressam, conseqüentemente, visões de mundo e relações de poder.

Não nos cabe aqui adentrar em uma discussão em torno dos 3 tipos recorrentes de abordagem sobre a implementação de políticas públicas apresentados por D’ASCENZI e LIMA (2014). Porém, importa situar a existência destes enfoques diferenciados, no intuito de que aquilo que mobilizaremos adiante em torno da territorialização de políticas públicas não corra o risco de ser visto como um “trilho”, algo naturalmente rígido, mas sim como uma “trilha” que devemos ter em vista quando tratarmos da criação de condições para o processo de territorialização. Em outras palavras, nos parecem mais coerentes as abordagens que não sejam centradas no controle mas sim aquelas que admitem e valorizam os variados contextos nos quais ocorre a implementação de uma política pública. Tomar a territorialização como uma diretriz organizativa das políticas públicas estatais é, portanto, algo que parece um passo importante, sobretudo em países caracterizados por acentuada desigualdade social e que tenham como objetivo de estado e de governo a diminuição desta. Mas o processo de territorialização poderá variar inclusive de política para política pública pois os contextos variam também para cada uma delas. Compreender desta forma pode ser de suma importância para que um eventual processo de territorialização da gestão e políticas públicas esteja aberto a adequações necessárias para que não seja abortado.

68 MULER, P; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Educat, Pelotas 2002

69 JOBERT, B.; MULLER, P. **L’État en action**. Paris: PUF, 1987

Postas as considerações iniciais em torno de políticas públicas de modo geral, faz-se necessário agora buscarmos situar melhor o que se pode compreender ou tratar por *territorialização de políticas públicas* para, logo após, passarmos a uma investigação sobre os passos necessários para seu alcance. Dedicar a devida atenção para com a conceituação adotada para terminologias utilizadas em determinada pesquisa parece ter especial importância quando lidamos com algo que desperta tanto interesse como o território e suas derivações. Como já tratamos no item 3.1 do presente trabalho, este é um termo observado por diversas ciências e na Geografia existem entendimentos que variam em aspectos significativos conforme o autor. Portanto, retomaremos aqui o fio da discussão conceitual tendo o foco nas derivações *territorializada e territorial* à partir da relação destas com gestão e políticas públicas.

Alguns autores portugueses (VENTURA, 2015; FERREIRA & SEIXAS, 2017; DIAS & SEIXAS 2020) tem desenvolvido pesquisas relevantes em torno da territorialização de políticas públicas (TPP). A temática parece ter crescente interesse de pesquisa, o que leva a uma salutar busca tanto por um melhor alinhamento do que se deva compreender por TPP quanto também pela forma particular com a qual o território é visto neste processo em que assume um protagonismo maior.

O interesse crescente sobre a temática parece ter como fatores motivadores na Europa o estudo em torno de novos modelos de governança no setor público e o fato de que a coesão territorial passou a ser uma preocupação fundamental na União Europeia nos últimos anos (SANTINHA, 2014; MEDEIROS, 2016a).

Conforme observa Santinha (2014, p.1) “A *valorização da dimensão territorial na formulação de políticas públicas tem sido visível nas orientações emanadas pelas mais diversas instituições mundiais*”. Porém, mais do que esta tendencial valorização, há uma mudança crucial na abordagem da dimensão territorial a qual chama atenção e merece destaque. Tal mudança faz com que o território seja visto como muito mais do que uma unidade administrativa para a qual as políticas públicas são elaboradas e implementadas numa lógica verticalizada, num processo de decisões centralizadas e, além disto, conforme uma visão que não reconhece heterogeneidades. O território, nesta nova abordagem, tende a ser tratado cada vez mais no plural, sob múltiplas escalas e menos preso aos centralismos metropolitanos levando a uma valorização de potencialidades físicas e humanas próprias, endógenas. Esta valorização se observa por exemplo na popularização do conceito de “*place-based policies*”

(políticas baseadas no lugar – tradução nossa) à partir do chamado “Relatório Barca”⁷⁰ publicado em abril de 2009 (DIAS & SEIXAS 2020, p. 48).

Embora seja positiva a mudança em direção à valorização de especificidades de cada território e lugar, haveria ainda um campo aberto repleto de interrogações conceituais ou carência de alinhamentos que possam municiar melhor a estruturação da gestão e políticas públicas à partir da intenção posta. Conforme observam Dias e Seixas (2020, p. 48) ainda existem significativas “*diferenças de tradução inerentes às especificidades de conceitos como ‘região’, ‘território’, ‘lugar’ e ‘local’, que complexificam mais a questão. Além disso, a existência de políticas ditas ‘territoriais’ e ‘territorializadas’ (Faure, 2004) gera ainda mais confusão*”.

Outros autores que trabalham com a temática concordam que há ainda um contexto de dificuldade em torno de alinhamentos conceituais mínimos. Conforme FIGUEIREDO & BABO (2014, p.4):

Não é fácil identificar e delimitar com rigor na literatura o enquadramento teórico-conceitual do que entendemos por territorialização de políticas públicas (TPP). Um método expedito para o fazer consiste na procura de descritores anglo-saxónicos e os resultados não são abundantes: *‘place-based policies’* é seguramente desde o Relatório Barca (Barca, 2009) a principal referência, mas *‘territory-based’* and *‘local-based policies’* são também exemplos identificáveis. Dispensamo-nos de mergulhar nas profundezas da economia espacial para dissertar em torno das diferenças entre os conceitos de *‘place’*, *‘territory’* e *‘local’*, o que bastaria para dar conta da complexidade do enquadramento que procuramos (Davoudi e Strange, 2009).

Talvez o “Relatório Barca” tenha trazido à tona uma preocupação em torno do território como diretriz organizativa de políticas públicas, que não apenas acendeu o interesse de muitos atores mas, também, inflamou diversas tentativas de contribuição que podem não necessariamente ter tido contato anterior com uma longa trajetória de tentativas de relações teóricas estabelecidas entre Estado, política e território. Pode ser este um dos motivos para a carência de alinhamentos: em um mundo que parece cada vez mais acelerado e onde se buscam respostas sobre mecanismos sociais que tornem mais equilibrados o uso e a distribuição de

70 O referido relatório foi produzido por Fabrizio Barca, Diretor Geral do Ministério da Economia e Finanças da Itália, à pedido da comissária da União Europeia Danuta Hübner com o objetivo de avaliar a efetividade da política de coesão do bloco até aquele momento e apresentar propostas de melhorias. Publicado com o título “*AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*” (em tradução livre *UMA AGENDA PARA UMA POLÍTICA DE COESÃO REFORMADA - uma abordagem local para responder aos desafios e expectativas da União Europeia*) o documento de 244 páginas induziu diversos debates.

recursos diversos, a chegada de “novos” termos nas discussões do bloco econômico europeu haveriam de provocar ou aumentar o interesse. No entanto, não teria sido apenas o referido relatório, por mais relevantes que os apontamentos do mesmo sejam, que chamou atenção para a temática. Dias & Seixas (2020, p. 48) observam também o papel de instituições internacionais.

De facto, a relevância desta temática parece ter sido reforçada, mais por via do papel que algumas instituições internacionais, como a OCDE e a UE, tiveram no lançamento das *place-based policies* como novo paradigma de desenvolvimento regional, do que por uma qualquer agenda investigativa

Para Figueiredo & Babo (2014), a temática também não teria surgido de uma agenda investigativa bem delimitada. Porém, os autores observam uma convergência de tendências em diversas disciplinas – o que não toca ou contraria a constatação do papel indutor tido por organismos internacionais. Conforme argumentam (FIGUEIREDO & BABO, 2014, p. 4):

Assumimos nesta reflexão a tese de que o tema da TPP resulta, não de um domínio ou programa de investigação bem delimitado, mas antes da convergência de um conjunto de tendências que atravessaram várias disciplinas, das várias economias (do crescimento e da inovação, entre outras) à geografia, integrando o paradigma do desenvolvimento (*policy-oriented*) e muito inspirado na máxima de que “*one size does not fit all*”. Esse enquadramento explica a dificuldade de situar o quadro de referências e a melhor ilustração dessa dificuldade são as 21 páginas de bibliografia do Relatório Barca, através da qual se compreende quão complexas são as fontes de influência do que Barca designa de “*place-based paradigm*”.

A convergência deste conjunto de tendências observado pelos autores acima não teria se dado por acaso. Provavelmente a mesma se relaciona com a observação feita por Dias & Seixas (2020, p. 49) de que “*o impulso para esta nova abordagem parece decorrer de um maior reconhecimento da importância do território nas modernas teorias do desenvolvimento e (...) dos fatores econômicos e institucionais espacialmente contingentes*”.

Ainda que seja positivo todo o interesse e impulso, a carência de alinhamentos conceituais mínimos é um problema a ser superado como já observamos nas citações destes autores apresentadas anteriormente. Ocorre que este quadro ainda confuso identificado seria responsável pelo que talvez seja uma das principais conclusões apresentadas por Dias & Seixas (2020 p. 55). Segundo eles, por meio de levantamento bibliográfico relativamente extenso, é possível concluir que atualmente “*a TPP tanto pode ser utilizada para se referir a ‘políticas territorializadas’ como a ‘políticas territoriais’, configurando estas, não tipologias de políticas públicas, mas duas modalidades distintas territorialização*”. Tal conclusão é preocupante pois de fato remete a uma confusão e nos traz a impressão de certa inconsistência conceitual. Pois embora hajam entendimentos diversos que permeiam tanto a temática das políticas públicas (como as diferentes abordagens relativas à implementação das mesmas) quanto a temática do território (instrumentalizado por diversas áreas do conhecimento), não nos parece coerente

concordar com o uso equivalente. Afinal, se não fosse possível identificar diferenças semânticas entre as terminologias “*políticas públicas territoriais*” e “*políticas públicas territorializadas*” teríamos uma dificuldade a mais para evidenciar possíveis ganhos qualitativos que se tem à partir da territorialização. Em outras palavras, ainda que possam haver aqueles que não enxerguem problema no uso equivalente, é necessário assumir e defender por meio de construção teórica consistente (e coerente com o acúmulo relativo à categorias de análise geográfica) conceituações que não deixem dúvidas sobre diferentes abordagens territoriais na gestão e políticas públicas. Parece um trabalho urgente e extremamente relevante, no qual os teóricos da geografia política talvez devessem envidar esforços para contribuir.

Na presente dissertação, ancorada na geografia política, acreditamos ser possível se ter ideia, desde as páginas anteriores, da concepção adotada ao tratarmos de TPP. Tal concepção guarda diferenças com o que seria a concepção de políticas públicas territoriais e provavelmente advêm de um entendimento tácito construído ao longo do tempo em que o autor se interroga e busca lidar com o tema do Estado e do território. No entanto, é importante que não restem dúvidas quanto tal concepção, de modo que possamos, em seguida, também compreender os desafios identificados para que a TPP seja alcançada, sobretudo no Brasil. Tratemos então de ressaltar tais diferenças com a ajuda de alguns autores e trabalhos elencados a seguir. Sabourin (2016, p. 1) defende a seguinte definição:

A territorialização das políticas considera as especificidades de cada território em oposição ao enfoque vertical que divide a ação pública em setores de atividade separados. Segundo Faure (2007) ‘em sua formulação mais simples, a territorialização corresponde a uma abordagem de política pública que valoriza as características e os recursos de cada território... o território, mais do que o aparelho de Estado, seria agora o local de definição e solução de problemas públicos... supõe um tratamento localizado de certas questões e o desenvolvimento de uma pluralidade de atores envolvidos na produção de um laço político e social’.

Outra definição, objetiva e convergente com a citação anterior, foi apresentada no documento de notas conclusivas do “2º Fórum Político Sobre Territorialização das Políticas Públicas de Cultura” do projeto “ARTEMREDE”, realizado em Portugal em maio de 2017. O texto considera que:

Em termos simples, por ‘territorialização’ de uma política pública (nacional ou regional) entende-se a diferenciação de alguns dos seus aspetos de acordo com as especificidades (características, necessidades e prioridades) dos distintos territórios sobre os quais incide.

Portanto, se Milton Santos (1998) chamava atenção para a extraordinária possibilidade de “fazer falar o território”, territorializar a gestão e políticas públicas significa fazer com que estas ouçam o que os territórios tem a dizer, tendo assim algum grau flexibilidade perante suas

características. Uma proposta de tipologia interessante por seu detalhamento foi organizada por Ferrão (2014 p.332). A mesma sugere quatro formas de relação entre políticas públicas e território, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 2: Tipologia de relações entre políticas públicas e território

Tipo	Sub-tipo	Características
Políticas territoriais explícitas	Políticas de ordenamento do território	Associadas à regulação do uso, ocupação e transformação do solo aplicada a diferentes níveis administrativos ou em espaços com características específicas (orla costeira, áreas protegidas, bacias hidrográficas, espaço marítimo, etc.);
	Políticas de desenvolvimento territorial	Centradas em determinadas categorias de espaços (desenvolvimento regional, local, urbano, rural, etc.)
	Políticas de cooperação territorial entre regiões e cidades de diversos Estados-membros, numa ótica transfronteiriça	Envolve atores de ambos os lados de uma mesma fronteira que pode ser transnacional (por exemplo no seio de macrorregiões continentais) e inter regional (por exemplo em redes de cidades);
Políticas territoriais implícitas	Não observado	Políticas setoriais com forte capacidade de estruturar, mas não necessariamente de ordenar, o território (por exemplo as políticas de transportes e a Política Agrícola Comum - PAC)
Políticas setoriais territorializadas	Não observado	Políticas que mantêm a sua natureza setorial mas que procuram ajustar alguns dos seus instrumentos de intervenção às características particulares dos diferentes territórios, por decisão central ou por iniciativa de serviços desconcentrados (nível regional) ou descentralizados (municípios e associações de municípios)
Intervenções integradas de base territorial	Não observado	Intervenções que, ao contrário das situações anteriores, envolvem a articulação de várias políticas, e não apenas uma única, no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos e privados.

Fonte: elaboração própria com base em FERRÃO (2014)

Não trataremos aqui de analisar de forma minuciosa a detalhada proposta do autor. Mas chamamos atenção para a distinção feita sobre políticas setoriais territorializadas, que seriam aquelas que possuem flexibilização frente à particularidades de diferentes territórios. Por outro lado, quando se fala em políticas territoriais o autor remete à ações de caráter mais verticalizado, regulatório e em certos casos estruturantes. Temos então evidenciada na proposta de FERRÃO a diferença entre *territoriais* e *territorializadas*, a qual nos parece adequada.

Outra interessante tipologia, mais simples, é a de DOUCET, BOHME & ZAUCHA (2014, p.4) que propõem a existência de três tipos de políticas públicas no que diz respeito à relação com estas com o território. O primeiro tipo, *Spatially blind (espacialmente cega)*, não distingue territórios, como se fosse possível uma aplicação homogênea em qualquer lugar. O segundo tipo, *Spatially targeted (espacialmente focada)* faria a distinção entre territórios, considerando-os de forma heterogênea mas ainda assim propondo a existência de certos padrões. O último tipo, *Place-based (baseada no lugar)*, remete ao mesmo tipo apresentado e defendido como novo instrumento de coesão territorial no Relatório Barca. Seriam políticas públicas que reconhecem a diversidade territorial sem propor padrões ou equivalências.

Em suma, ao tratarmos de TPP, estamos diante de uma abordagem em que as políticas públicas não apenas teriam, como um pressuposto teórico, o reconhecimento sobre a diversidade existente entre territórios e lugares. Mas que também seriam dotadas de mecanismos para de fato estabelecer vínculos com os territórios em que sejam aplicadas. Tais mecanismos podem ser compreendidos, basicamente, em duas dimensões: uma que tange a necessária estruturação primária para o uso de inteligência geográfica e outra que diz respeito ao estabelecimento de processos que permitam uma territorialização efetiva.

Antes de discutir sobre estruturação e processos, cabe abrir um importante parêntese para pensar: afinal qual foi o entendimento apresentado no Relatório Barca que induziu a um movimento visando o aumento do protagonismo do território nas políticas públicas? Responder a esta pergunta nos importa pois vai ao encontro ao objetivo de investigar possíveis virtudes da territorialização. DIAS & SEIXAS (2020, p.51) argumentam que o referido relatório trouxe conclusões sobre efeitos deletérios das ditas “políticas de desenvolvimento territorial”⁷¹ praticadas pela Europa até fins da década de 90.

No caso da UE, a literatura sugere que a intensificação da globalização e seus desafios revelou que a política de desenvolvimento territorial europeia até finais da década de 90, sustentada no chamado modelo do “Pentágono”, estava a ter custos inoportáveis em termos da coesão das regiões periféricas. A generalidade das críticas a este modelo centraram-se na dualidade centro-periferia do capitalismo, afirmando que o desenvolvimento das regiões centrais tinha como contrapartida o subdesenvolvimento das regiões periféricas na divisão internacional do trabalho (Seixas, 2012). Este diagnóstico foi também sendo reforçado ao nível interno dos Estados-Membros pelos vários *Relatórios sobre Coesão* da Comissão Europeia (CE) que observaram que grande parte dos fundos da Política de Coesão estava a ser focalizada no crescimento de regiões metropolitanas em detrimento das restantes

71 As aspas utilizadas aqui em relação ao termo se devem tanto ao fato de o mesmo ter sido apresentado pelos autores quanto também por acreditarmos na necessidade de se refletir quanto ao sentido deste. É preciso questionar se qualquer política que privilegie regiões (ou territórios) de centros em detrimento de periferias deve ser de fato nomeado como de “desenvolvimento territorial”. Talvez a política de beneficiar uns e excluir outros seja melhor nomeada como de “criação e ampliação de privilégios territoriais”, reflexo da materialização de determinadas ideias econômicas hegemônicas a atuar de forma arbitrária sobre o espaço geográfico.

regiões (Medeiros, 2016a). A necessidade de se construir uma visão estratégica partilhada para um desenvolvimento policêntrico do espaço europeu levou a UE a colocar em prática posições políticas e estratégicas (Ferrão, 2002; 2003; 2010) que culminaram com a adoção do princípio da Coesão Territorial (Santinha, 2014; Faludi, 2006).

Portanto, tal mudança teria advindo da construção gradual de uma análise que conclui pelo surgimento de dificuldades em função de um quadro de criação e ampliação constante de desigualdades, fruto da aplicação do paradigma centro-periferia. Para avaliarmos em que medida tal paradigma teria relação com uma possível ampliação de desigualdades o melhor conceito a se ter em mente talvez não seja o tão falado “desenvolvimento”, uma vez que este pode ser apresentado ou entendido de diversas formas à partir de visões de mundo diferentes. Como pontuam DIAS & SEIXAS (2020, p. 49) à partir da leitura de Bachtler e Santos:

O desenvolvimento é, antes de mais, um projeto societário transformado em projeto político. Durante a consolidação do Estado moderno, tal projeto traduziu-se na dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico vs. promover a justiça social (Bachtler, 2010). Porém, sabe-se que tal processo é historicamente cíclico, ora mais centrado na dimensão económica, e, portanto, privada, ora centrado na dimensão social, portanto, pública (Santos, 2013). É em função deste ‘ciclo privado-público’ que o papel do Estado se define: umas vezes menos interventor na economia e nas liberdades individuais; outras, mais interventor como principal responsável pela defesa do bem/interesse comum.

Em contraponto ao que podemos assinalar como uma larga relatividade do conceito de desenvolvimento, parece haver maior restrição em relação aos significados de equilíbrio e de equidade. Devido a isto, estes conceitos parecem servir melhor em um tipo de avaliação que busca medir os efeitos de determinado paradigma sobre a exclusão social e aumento de assimetrias no tratamento de territórios. E é muito provável que foi uma avaliação permeada por estes conceitos que levou à conclusão de que o(s) território(s) deveria(m) receber maior atenção do Estado e conseqüentemente durante o ciclo das políticas públicas. Advêm daí a conclusão, a nosso ver acertada, de que é preciso territorializar para se buscar este objetivo.

Aqui temos uma ligação importante a ser apontada com relação às observações em torno da ótica de implementação de políticas públicas abordadas no início capítulo. Pensar a TPP significa também abrir mão de uma ótica que anseia por controle, para privilegiar uma outra que busque a interação. Conforme Dias & Seixas (2018, p. 51, grifo nosso):

Feio e Chorincas (2009), referem que a tendência crescente para a TPP tem sido acompanhada pela importância atribuída ao conceito de ‘governança territorial’. O conceito remete para uma nova forma de pensar as capacidades do Estado, segundo a qual **‘o Estado executor’ de políticas cede lugar, cada vez mais, ao de coordenador de diferentes atores envolvidos desde a fase de conceção à fase de implementação de políticas públicas**

Uma interação que possa se basear na participação de atores que possuem ligação ou proximidade com os territórios nos quais as políticas públicas são implementadas. Ao se elencar estes atores, se terá em conta tanto os que se inscrevem no setor público, quanto os que pertencem ao setor privado e ainda às organizações da sociedade civil. Mas talvez o destaque maior deva ser direcionado aos cidadãos que habitam determinado território e vivenciem assim seu cotidiano à partir de variados lugares. E por fim, mas não menos importante, a interação deve admitir certo nível de discricionariedade por parte de administrações públicas locais sempre tendo como base a escuta dos servidores que atuam na implementação das políticas, tanto no nível de gestão quanto no nível do atendimento direto ao cidadão. A necessidade de se limitar o controle e privilegiar a interação pode desencadear também o amadurecimento de estratégias de governança multinível, como tem ocorrido na Europa. A seguir investigaremos os mecanismos necessários para que seja buscada a efetividade da TPP.

4.2 – Entre vontade e realidade: marcos legais, aspectos institucionais, recursos humanos e infraestrutura de dados geoespaciais para um ciclo de políticas públicas territorializadas

Palavras sem obra são tiros sem bala; atroam, mas não ferem. (...) O pregar que é falar, faz-se com a boca; o pregar que é semear, faz-se com a mão. Para falar ao vento, bastam palavras; para falar ao coração, são necessárias obras.
(VIEIRA, Antônio Pe. *Sermão da Sexagésima*, 1655)

A metáfora apresentada pelo Padre Antônio Vieira trata da necessidade de um conjunto de ações para que algo que primeiro surge como uma intenção ou palavras de comprometimento venha a ter como consequência atos. É necessário atentar para quais seriam os requisitos objetivos que possibilitariam a operacionalização daquilo que se propõe. Não bastaria, por exemplo, tratar o conceito de território como uma diretriz organizativa de determinada política pública sem que, para além disto, se tomem as providências necessárias no intuito de alcançar uma territorialização efetiva de tal política, considerando todo o seu ciclo. Ou seja, é necessário criar as condições para que o território possa servir como uma unidade de análise permanente, que forneça dados relevantes para a qualificação da gestão e de quaisquer ações desta política. Portanto, não se daria apenas por meio de palavras todo o processo necessário para a efetivação da TPP. Não basta dizer “o território é importante”; são necessários atos concatenados por parte do Estado no sentido de buscar de fato a territorialização da gestão e políticas públicas.

Em termos práticos, tendo como base o que vem sendo tratado ao longo da presente dissertação (em especial à partir do capítulo 3) estamos falando da criação e/ou observação de, pelo menos, seis aspectos relevantes para uma efetiva TPP. Marcos legais, aspectos institucionais, emprego dos recursos humanos adequados, estabelecimento de uma infraestrutura de dados geoespaciais e, ainda, de processos de monitoramento e avaliação territorializados, conforme proposta sistemática apresentada no quadro 3.

Quadro 3: Aspectos inerentes à um sistema de TPP

Aspecto a ser observado para a TPP	Descrição
Estrutura Normativa	Disposições Constitucionais, leis, decretos, portarias e resoluções

Estrutura Institucional	Existência de setores específicos, nos diversos órgãos e entes da federação, os quais tenham como objetivo a efetiva territorialização da gestão e políticas públicas. Setores com capacidade de lidar com a criação, acesso e manutenção de bases de dados geospaciais por meio de softwares de geoprocessamento no intuito de dotar com inteligência geográfica tanto a instituição específica quanto o conjunto da gestão estatal (através da alimentação de Infraestruturas de Dados Geospaciais).
Recursos Humanos	Presença permanente, nos setores específicos dedicados à territorialização, de profissionais capacitados ao atendimento do objetivo. Dentre estes, a presença do Geógrafo seria fundamental visando não apenas a operação de softwares de geoprocessamento mas, também, análises de caráter holístico e sistêmico próprias da estrutura curricular e do método geográfico.
Infraestrutura de Dados Geospaciais	Infraestrutura de bancos de dados próprias, definidas e reguladas por legislação específica, visando o armazenamento e acesso de tabelas de dados dotadas de coordenadas geográficas.
Monitoramento e Avaliação territorializados	Diretriz de territorializar os processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas através da atuação do setor da instituição responsável pela efetivação da TPP o que permite a observância de escalas variadas de diferentes territórios.
Mecanismos de diálogo com atores ligados ao território	Valorizar a participação de atores ligados aos territórios, com destaque para os cidadãos, por meio da criação de mecanismos de diálogo (inclusive considerando o contexto tecnológico) para apoio à gestão e processos decisórios sobre intervenções no mesmo.

Fonte: elaboração própria (2021)

À partir dos aspectos elencados no quadro 3, importa realizar algumas considerações e complementações tendo em vista especialmente a situação brasileira atual.

Em relação ao primeiro aspecto contido na sistematização acima, de saída é preciso dizer que o mesmo guardará relação de elevada importância com todos os demais. Afinal, o princípio da legalidade no âmbito do Estado moderno nos ensina que na gestão pública só é permitido fazer aquilo que se encontra previsto na norma. E há muito o que se indagar à respeito de tudo aquilo que as normas estabelecem à respeito da relação entre determinado Estado e à extensão de terras que o mesmo toma como território. Embora a extensão e os objetivos do presente trabalho não permitam adentrar nas minúcias da trajetória destas normas no Brasil,

acreditamos que o que já tratamos até aqui e o conteúdo sobre este aspecto que passamos a tratar agora, dá alguma medida da ordem de importância em que se insere o ordenamento jurídico ao tratar das relações entre Estado e território para o futuro de um país. Conforme UGEDA & FILHO (2020, p. 9-10)

Aristóteles, em um apotegma notório, afirmou que a natureza tem horror ao vácuo. Tudo ocupa um lugar no espaço, e estudar este fenômeno em função do Direito tem o potencial de oferecer respostas a todo critério espacial contido na norma, na jurisprudência e demais fontes, com importantes desmembramentos.

(...) A história da humanidade ensina que Direito Administrativo, Geografia, Cartografia e Estatística devem caminhar em conjunto na promoção de políticas públicas geográficas.

(...) Cabe aos Estados evitar que se criem novas formas de castas na sociedade, entre aqueles que detêm dados privados e sabem correlacioná-los e aqueles que serão excluídos de relações perante essas tecnologias pela ausência de ação pública.

Ao tratar do aspecto normativo brasileiro, veremos que a previsão constitucional, embora tenha suma importância, é apenas o primeiro passo para que se busque a TPP. A exemplo do que ocorre com outras disposições da *carta magna* as quais cumprem o papel natural de abrir espaço à matéria para que seu detalhamento se dê por meio de leis, decretos e demais normas derivadas. No caso brasileiro - certamente fruto de uma herança do IBGE de Mario Augusto Teixeira de Freitas - o art. 21 da Constituição Federal de 1988 estabelece uma obrigação muito importante para o Brasil, a qual tem tudo a ver com a TPP. Tal artigo – já citado por nós no capítulo anterior - em seu inciso XV estabelece que: “*Compete à União: organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional*”. Também o art. 22 em seu inciso XVIII retoma a temática estabelecendo que “*Compete privativamente à União legislar sobre: sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais*”. No entanto, parece haver um descompasso entre a determinação constitucional e aquilo que é feito atualmente pelo estado brasileiro visto que não tem se constituído uma grande preocupação dos últimos chefes do executivo ou legisladores a regulamentação destas previsões. Assim, temos um quadro em que muito ainda precisa ser feito, principalmente quando se verifica o contexto atual repleto de avanços tecnológicos (e mesmo teóricos), os quais permitiriam ao Brasil ter serviços oficiais de grande robustez e importância em relação à sua organização cartográfica ou (em um termos mais atual) a sua infraestrutura de dados geoespaciais.

Um exemplo desta pouca ou nenhuma preocupação é o fato de o IBGE atual ser fruto de uma legislação de 1967 que marca a substituição da instituição fundada sobre o propósito de um projeto de “reorganização nacional” sob a liderança do estatístico e intelectual baiano Mário Augusto Teixeira de Freitas (LANARI, 2016) por um “novo IBGE” - agora como fundação,

desvinculado do Gabinete da Presidência da República e perdendo prerrogativas – com a visão do governo do General Castelo Branco (UGEDA, 2017). Este exemplo parece indicar que para além do aspecto institucional (que por si só já sugere um movimento de perda de inteligência geográfica pela cúpula central de governo) estaríamos diante de uma legislação que não traz em si consonância com as oportunidades e exigências do contexto tecnológico atual. Isto se daria pelo fato de que o contexto da época em que foi criada - na qual não havia a gama de satélites e sistemas de navegação existentes, drones, internet ou smartphones – era completamente diferente. Outro exemplo a ilustrar o quadro de despreocupação mencionado é o fato de o Decreto 6666/2008, o qual institui (ou tentou) uma infraestrutura de dados geospaciais no Brasil, não se vincular a nenhuma lei. Isto sugere ao mesmo tempo uma iniciativa isolada (embora louvável) do executivo e uma indisposição do legislativo em tratar e avançar de forma decidida na referida temática a qual guarda evidente interesse estratégico nacional. Temos nisto um marcador importante e alarmante na análise que se pode fazer com relação a tal aspecto: o congresso brasileiro ainda não discutiu a temática da Geografia de Estado em um contexto democrático, quanto mais os efeitos positivos de um processo de indução da TPP como ocorre nos países da União Europeia conforme verificamos no trecho anterior do presente trabalho.

Os exemplos abordados talvez sejam os mais emblemáticos do atraso brasileiro no que diz respeito ao aspecto normativo que influi na TPP e que, por consequência, constituem um entrave no aprimoramento da gestão e políticas públicas tanto na dimensão da governança multinível e da intersetorialidade quanto na dimensão relativa à eficácia, eficiência e efetividade. No entanto, estes não são os únicos sinais de inércia temporal e entraves dos quais padece o aspecto da estrutura normativa no Brasil. Há outros pontos a serem observados os quais apresentamos sinteticamente no quadro a seguir.

Quadro 4: Análise do Aspecto Normativo Ligado à TPP no Brasil

Norma	Caput ou determinação	Análise
Constituição Federal de 1988 (art. 21, XV e 22, XVIII)	Delega à União a responsabilidade por organizar e manter serviços e sistemas oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional.	A competência privativa da União para legislar sobre sistemas estatístico, cartográfico e de geologia por um lado resguarda uma ideia estratégica de unidade mas por outro limita a possível iniciativa de municípios e estados, sobretudo em um contexto de morosidade ou completa inércia relativa ao tema como se tem atualmente. Ainda assim, o problema maior na atualidade está longe de ser o texto constitucional mas sim a ausência do cumprimento de suas disposições em consonância com o contexto do mundo contemporâneo.
Decreto Lei 161/1967	Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e dá outras providências.	Mais do que a autorização para criar uma nova fundação, o art. 32 determina que "Instituída a Fundação IBGE, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 1º, será considerado extinto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística". Portanto, há um movimento que provoca uma mudança significativa por uma forma sutil. Ao longo das décadas de 40 e 50 "nenhuma decisão política, econômica ou social era realizada no país sem a análise de seus critérios espaciais pelo IBGE" (UGEDA, 2017, p. 169). A mudança de autarquia para fundação operada por esta norma consubstancia a implantação de uma nova visão da relação entre Estado e território, a qual não apenas transforma completamente a estrutura de governança geográfica do Brasil mas sobretudo privilegia a elaboração de <i>políticas territoriais</i> ao invés de <i>políticas territorializadas</i> . ⁷²

72 Embora nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, o IBGE já viesse perdendo sua centralidade na governança geográfica brasileira em relação aos períodos de Getúlio Vargas, Café Filho e Juscelino Kubitschek (UGEDA, 2017, p. 180-183), foi na mudança feita no período militar que se teve uma alteração paradigmática mais profunda que, além de eliminar a centralidade de governança que ainda existia, impacta diretamente no papel de indutor da territorialização da gestão e políticas públicas, fato que impacta o Brasil até os dias de hoje, primeiro quarto do século XXI. "Era o privilégio do instrumentalismo (...) sem maiores discussões pela sociedade. A estrita função de produção de dados, descaracterizou por completo a ideia original de Teixeira de Freitas, transformando a Geografia de Estado em uma ferramenta matemática e não axiológica. (...) manutenção da sigla na estrutura pública que nascia, tinha um objetivo claro: mudar a governança geográfica brasileira de uma maneira que pudesse passar despercebida pela sociedade, pois, apesar dos percalços, o IBGE já era um órgão respeitado e conhecido pelos brasileiros" (UGEDA, 2017, p.201).

<p>Decreto Lei 243/1967</p>	<p>Fixa as Diretrizes e Bases da Cartografia Brasileira e dá outras providências.</p>	<p>Pelo período em que foi formulada, chama atenção o fato de tal norma ainda não ter passado por revisão. A leitura da mesma traz a sensação de uma desconexão com o contexto institucional atual. Cita, por exemplo, ministérios já extintos o que leva a crer que uma análise pormenorizada desta norma poderá identificar uma série de mudanças institucionais ou mesmo conceituais que não estão hoje refletidas no referido texto.</p>
<p>Lei 5534/1968</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências.</p>	<p>Tal legislação (composta por apenas 8 artigos) determina que a prestação de informações estatísticas é obrigatória quando o IBGE as solicitar para elaboração de um pretense "Plano Nacional de Estatística". Sobre tal plano, ao buscar informações nos sítios de Câmara e Senado, verifica-se que o último publicado foi feito por meio do Decreto 63.010/1968 que permanece inalterado até o ano de 1991 quando foi expressamente revogado por meio do decreto de 25 de abril (não numerado), em meio a um conjunto vultuoso de 11.238 normas editadas entre 1936 e 1990 aparentemente consideradas obsoletas. Para além disto, a análise central a ser feita sobre a lei 5534 é que a limitação da obrigatoriedade apenas para fins de elaboração e/ou execução de determinado plano deixa de fora uma série de possíveis situações de interesse público que não tenham a ver com tal documento. Por exemplo, na hipótese da necessidade de monitoramento estatístico territorializado de uma situação excepcional como a de uma pandemia. No entanto, há que se reconhecer pelo menos uma virtude de tal legislação a qual deverá ser mantida em norma que a suceda: a da contrapartida de sigilo obrigatório das informações prestadas, as quais só poderão ser utilizadas para fins estatísticos.</p>

<p>Lei 5878/1973</p>	<p>Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências</p>	<p>Esta norma traz uma nomenclatura nova para o documento diretivo de estatística a ser criado pelo IBGE. Enquanto a Lei 5534/1968 (art.1o) e o Decreto Lei 161/1967 (art.2o) citam "Plano Nacional de Estatística" (PNE), o art. 5o da lei 5878/1973 institui a figura do "Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas" (PGIEG) o qual conforme parágrafo 2o do mesmo artigo "incorporará o Plano Nacional de Estatísticas Básicas" que, por sua vez, conforme o artigo 4o da Lei 161/1967 compõe o PNE. Sobre o PGIEG, sua última versão foi instituída pelo Decreto 74.084/1974. Para além da aparente profusão indecisa de nomenclaturas (conforme textos ainda vigentes em consulta realizada em 15/04/2021), o que mais chama atenção ao se analisar tal norma é o texto do art. 2o que estabelece que "Constitui objetivo básico do IBGE assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional". Além de não estar claro o que é chamado de "planejamento social" a norma não estabelece o objetivo de produção de dados e informações para uso na qualificação de políticas públicas em municípios. O uso da palavra "especificamente" também parece embutir o intuito de deixar bem amarrada a finalidade instrumental pensada naquele período para a fundação.</p>
<p>Lei 6183/1974</p>	<p>Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências.</p>	<p>A lei vigente a dispor sobre os sistemas previstos no art. 22 (inciso XVIII) da Constituição Federal de 1988 (que reestabelece a ordem democrática) é datada de 1974 (período do regime militar), o que por si já chama atenção. Mas além disto, a brevidade de 7 artigos a tratar de sistemas que aparentemente deveriam ser dotados de certa complexidade - sobretudo para um país de dimensões continentais - sinaliza um tratamento superficial da temática. Uma evidência mais concreta disto é o fato de o Decreto 6666/2008 (que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais) não fazer referência a tal norma em nenhum de seus artigos, embora, em termos práticos, os interesses de tais dispositivos pareçam estar imbricados. Outro ponto que se pode destacar pela leitura desta é que o sistema previsto pela mesma admite a existência de órgãos estaduais ou municipais (art.2o) em sua composição mas não indica nenhum tipo de critério ou incentivo em torno da criação destas estruturas nestes entes da federação passando a impressão de esvaziamento de uma real intenção em torno de um sistema nacional robusto à produzir e atualizar constantemente cartografia e estatística em diversas escalas e variadas dimensões.</p>

Lei 8184/1991	Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências.	Tal lei, composta por 4 artigos, trata de um objetivo à primeira vista simples porém de extrema relevância. E embora a mesma cumpra o importante papel de estabelecer que os censos demográficos não poderão ter intervalo maior que 10 anos, peca muito ao não indicar possíveis sanções (como improbidade ou crime de responsabilidade) para o governo que não garantir recursos orçamentários e meios adequados para a execução dos mesmos. Poderia também estender seu papel em relação às tratativas sobre o censo demográfico, estabelecendo conteúdo mínimo para o mesmo de modo a garantir a criação de séries históricas para determinadas variáveis de caráter estratégico para análises sócioeconômicas e planejamento de políticas públicas por parte do Estado, independente de sucessivos governos. Uma norma futura que venha a sucedê-la poderá, além de preencher tais lacunas, refletir também na modernização gradual do censo com a indicação do estabelecimento de processos de coleta de dados demográficos com periodicidade menor e via sistema declaratório por software, a exemplo do que ocorre com o Imposto de Renda de Pessoa Física.
Decreto 77.624/1976	Dispõe sobre a utilização, pelo IBGE, de dados informativos de origem governamental na produção de informações e estudos de interesse do planejamento econômico e social e da segurança nacional.	<p>Numa visão concernente à Geografia de Estado, a matéria tratada por tais decretos - por seu caráter estratégico para o país e sua relação direta para com as disposições constitucionais dos artigos 21 e 22, respectivamente incisos XV e XVIII - deveria ser objeto de políticas de Estado e não apenas de Governo. A rapidez, própria e necessária, com a qual se alteram decretos tornam frágeis suas disposições e vão contra, no caso em tela, à consolidação de uma política nacional, embasada, bem orientada e duradoura, que preveja inclusive mecanismos para a participação organizada do setor privado no processo. Assim sendo, tratar os pontos mais importantes de tais matérias por meio de leis, debatidas e aprovadas em diálogos realizados no ambiente no congresso nacional, se constitui fator fundamental para o estabelecimento de uma estrutura normativa própria de política de Estado. Política que viabilizaria o desenvolvimento sustentado de uma infraestrutura de dados geospaciais e, conseqüentemente, constituiria fator crucial para uma TPP efetiva.</p>
Decreto 89.817/1984	Estabelece as Instruções Reguladoras das Normas Técnicas da Cartografia Nacional.	
Decreto de 21 de Junho de 1994	Cria a Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR), e dá outras providências	
Decreto de 10 de Maio de 2000	Dispõe sobre a Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR, e dá outras providências	
Decreto 3500/2000.	Dispõe sobre a Comissão Nacional de Classificação - CONCLA, e dá outras providências.	

Decreto 4.740/2003	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências.	
Decreto 1º de Agosto de 2008	Dispõe sobre a Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR, e dá outras providências. (reestrutura a comissão)	
Decreto 6666/2008	Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências.	

Fonte: elaboração própria (2021)

Concluimos, com base na análise exposta no quadro acima, um contexto geral de defasagem do aspecto normativo brasileiro sobre o qual a TPP tende a se basear. Mais do que defasado, se mostra carente de aprofundamentos e deficiente quanto ao amadurecimento necessário à uma política de Estado, da qual o texto constitucional atual se encontra ainda hoje prenhe. Ao contraporem a posição aparentemente ingênua de alguns autores para os quais o aspecto legislativo não teria tanta relevância JÚNIOR & ISSMAEL (2020, p. 32) concluem:

(...) ser necessária a disponibilização de uma gama de normas que possibilitem o desenvolvimento do setor da geoinformação no Brasil, alicerçando-se nos níveis político (Política Nacional de Geoinformação), estratégico (Estratégia Nacional de Geoinformação), tático (Infraestrutura Nacional de Dados Geoespaciais) e operacional (normas de desempenho, integração, padronização, compartilhamento, armazenamento e disponibilização de dados e produtos), de modo a garantir as condições necessárias e suficientes para seu desenvolvimento e suporte às necessidades nacionais.

Apesar do contexto de atraso, não podemos deixar de mencionar que houveram alguns avanços nos últimos anos que, embora não se inscrevam no campo da TPP, se inscrevem no rol de iniciativas que podemos prever ao pensar em uma Geografia Política, em sua dimensão estatal. Estas ações, que podemos considerar avanços, poderiam inclusive ser potencializadas caso houvesse a atualização da estrutura normativa voltada à TPP. Dentre tais avanços, pode-se destacar a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei 12.587/2012) e do Plano Estratégico de Fronteiras (decreto 7496/2011) entre outras ações (UGEDA, 2017, p. 282). No entanto, convergentes com o que o contexto normativo e institucional brasileiros atualmente pode oferecer, tratam-se de políticas territoriais (que não deixam de ser importantes) e não de políticas territorializadas (para as quais ainda precisamos avançar bastante).

Quando tratamos de assuntos no âmbito do Estado, o campo normativo é certamente basilar. Portanto, não por acaso, a situação do mesmo, como já dito, se relacionará diretamente com todos os quatro aspectos restantes propostos nesta sistematização teórica. Ao tratar dos aspectos institucional, de recursos humanos, de infraestrutura de dados geospaciais e do monitoramento e avaliação, perceberemos o tempo todo que estamos diante de assuntos que deve constar em lei para ser permitido ou ter sua realização garantida pelo estado brasileiro. No entanto, estes aspectos estão listados aqui em separado visando destacar sua relevância em relação ao propósito da TPP.

No que diz respeito ao aspecto institucional, quando constatamos a necessidade de se constituir setores específicos nos diversos órgãos e entes da federação visando a TPP, o fazemos em atenção ao entendimento de que o rigor técnico, o tempo disponível e o nível de especialização exigidos para um efetivo processo de TPP indicam a necessidade de constituição de um *locus* institucional específico. A criação deste *locus* em determinado órgão não apenas permitiria o cumprimento do objetivo da territorialização mas também faria com o que o mesmo fosse dotado do conhecimento necessário em relação à determinada política pública e ao contexto do território em que se aloca, de modo que isto impactaria positivamente em processos de monitoramento e avaliação territorializados da mesma. Afinal, quem poderia analisar melhor os números observados para algum indicador relativo à saúde pública em determinado território se não os próprios envolvidos com a política pública de saúde? Neste sentido, haveria a necessidade de que, por exemplo, as secretarias municipais e estaduais de saúde possuíssem seus próprios setores voltados à TPP. Além dos argumentos ora postos, a instituição destes setores tem como potencial adjacente o aprimoramento da intersectorialidade entre políticas públicas na medida em que uma vez que há um setor a trabalhar com a elaboração de mapas e análises de determinados territórios à partir de dados da política em que se encontra, poderá fazer o mesmo com dados disponíveis de outras políticas públicas para aqueles territórios.

Ao refletir sobre possíveis vantagens na implementação de setores específicos nos órgãos com o objetivo da TPP é necessário destacarmos que não o fazemos sem ter ciência de que falamos sobre isto diante de um cenário em que avanços deste tipo infelizmente ainda não são comuns. É provável que o avanço deste aspecto no Brasil terá pela frente a mesma ordem de dificuldades encontradas quando se trata da necessidade de institucionalização do monitoramento e avaliação de políticas públicas (mesmo sem o viés da territorialização). Dificuldades que se apresentam pelo fato que a temática “*ainda carece – salvo poucas exceções – de espaço e peso institucional adequado à realização de atividades regulares, sistêmicas e*

tempestivas de monitoramento estratégico de políticas e programas governamentais” (CARDOSO JR, 2015, p. 12). Porém é possível antever uma possibilidade em que este aspecto da temática da TPP avance com maior facilidade do que a temática do monitoramento e avaliação. E tal possibilidade, mais uma vez, se liga diretamente ao aspecto normativo. Pois caso tenhamos um dia o atendimento das disposições constitucionais sobre o estabelecimento de uma política de Estado no âmbito da territorialização e que a mesma se atente à dimensão da governança do sistema a ser estabelecido – quem sabe devolvendo sua condução ao IBGE – é possível que a TPP não só venha a ser alcançada tendo como sustentação a proliferação de lócus institucionais próprios mas que seja também um fator positivo à contribuir decididamente com a institucionalização do monitoramento e avaliação pois após o primeiro passo de enxergar ou reconhecer o território, fazê-lo “falar” (SANTOS, 1998) passa pela eleição de variáveis e construção de série histórica com as mesmas⁷³.

Como observa PAULO (2017, p. 2) o estudo da trajetória do Estado e da administração pública no Brasil, à partir de diversos autores, leva a constatação de haver *“a necessidade de buscar alternativas que tornem a administração pública uma agenda mais perene e institucionalizada, que não fique a cargo e submissa a veleidades partidárias e eleitorais ou a interesses corporativistas/classe, tornando-se efetivamente agenda de Estado”*. A constatação exposta pelo autor sucede a apresentação de sua proposição de estudo, a qual aborda a possibilidade de tornar a administração pública mais perene e institucionalizada ao se ter uma abordagem mais sistemática da gestão, tomando como exemplo as políticas setoriais que se instituem por esta lógica. Conforme Paulo (2017a, p.3)

O objetivo geral nesta proposição é uma tentativa de esboçar uma abordagem mais sistemática para a administração pública, propriamente para as políticas de gestão pública, buscando argumentos nos sistemas de políticas públicas setoriais (SUS e SUAS), a partir de seus respectivos arranjos institucionais, sem, contudo, adentrar aos desafios de cada um desses sistemas. Essa perspectiva surge da percepção de que as políticas de gestão/administração pública são agendas políticas descontínuas no Brasil (CAPELLA, 2008) e que aparecem de forma inconsistente e incompleta nos períodos de crises econômicas com o mote da redução das funções do Estado.

⁷³ Ressaltamos que uma efetiva TPP não se restringirá à organização de bases de dados para a elaboração de mapas em diferentes recortes e escalas e ainda a eleição e acompanhamento de indicadores territorializados. Estas atividades, que podem ser classificadas como “de gabinete”, são primordiais e dotadas de significativa complexidade e necessidade de rigor técnico, mas constituem parte do processo. Este entendimento corrobora a discussão provocada pelo Relatório Barca na União Europeia, mas antes disto se liga à visão de uma construção teórica rica originada do trabalho de muitos autores no âmbito interno da ciência geográfica e sempre em diálogo com outros campos de construção teórica como, por exemplo, o Sociologia, o da Ciência Política e o da Ciência Jurídica. Tal visão é a que se busca recuperar desde as primeiras páginas do presente trabalho. Em outras palavras, a TPP se inicia e deve se manter com um rigoroso trabalho de gabinete mas não alcançará seu ápice sem a integração do olhar e anseios de atores cujas existências estão imbricadas a determinado território.

(...) Embora não seja regra, em sentido mais local e estadual, a máquina pública ainda é permeada por patronagem/empreguismo, práticas patrimonialistas e clientelistas, além de contar com quadros pouco politizados e de baixa qualificação profissional. Nesse sentido, uma abordagem sistemática tem a capacidade de regulamentar esta área buscando dar uniformidade nas contratações; procedimentos mais ágeis e democráticos; universalidade nos processos seletivos e elegibilidade das políticas públicas; e transparência aos gastos e à gestão da máquina.

A proposição do autor vai ao encontro do que tratamos acima ao imaginar que o estabelecimento de uma política de Estado no âmbito da territorialização a qual se atente à uma dimensão sistemática de governança contribuiria para aprimorar o aspecto institucional da TPP tendo por consequência a **perenidade da agenda estatal** que aproxime mais as políticas públicas setoriais da realidade dos territórios onde são implementadas. O autor ainda vai adiante em outro trabalho no qual defende a criação de um sistema único de administração no Brasil (PAULO, 2017b).

No entanto, mesmo que a proposição de uma Geografia de Estado, dotada desta característica sistemática institucional, ainda não tenha se tornado realidade, é possível se estabelecer experiências nos municípios e estados que decidam investir nesta possibilidade. Retomaremos este ponto ao tratar adiante do aspecto relativo à criação da infraestrutura de dados geospaciais.

O terceiro aspecto ligado à TPP, listado aqui por nós, diz respeito à observância em torno dos recursos humanos a serem empregados no processo. É preciso ter clareza de que, para alcançar o objetivo da TPP, será sempre necessário mobilizar conhecimentos específicos ligados à determinadas formações, sem perder de vista o salutar e tão discutido atributo da inter, multi e transdisciplinaridade (intra e extra setor). Exemplos que ilustram bem o tipo de preocupação e o tratamento dado em relação a este aspecto pode ser encontrado no SUS e no SUAS. Ambos os sistemas possuem documentos normativos que tratam de diretrizes ligadas aos recursos humanos necessários à operacionalização satisfatória dos mesmos tendo em vista os objetivos das políticas públicas setoriais através das quais foram estabelecidos.

No caso do SUS, podemos citar como exemplo a Portaria 2436 de 201774 do Ministério da Saúde, que, em seu anexo, apresenta o detalhamento da Política Nacional de Atenção Básica. Neste detalhamento (no trecho “3.4 – Tipos de Equipes”) consta expressamente a composição mínima da equipe de referência de saúde de família, qual seja:

- a. Médico (preferencialmente da especialidade de medicina de família e comunidade);
- b. Enfermeiro (preferencialmente especialista em saúde da família);

74 Caput: “Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”

c. Auxiliar e/ou técnico de enfermagem e agente comunitário de saúde (ACS).

Conforme o texto, a equipe poderá ainda ser acrescida de agente de combate à endemias (ACE) e profissionais da área de saúde bucal (cirurgião-dentista e auxiliar ou técnico em saúde bucal). Cabe mencionar que, ao estabelecer a composição mínima para as equipes de referência, tal resolução segue uma diretiva existente no documento da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) que, ao estabelecer atribuições dos membros das equipes, lista cada um dos profissionais que a deverão compor (Ministério da Saúde, 2012, p. 46).

No caso do SUAS, temos como exemplo a Resolução 17 de 201175 do Conselho Nacional de Assistência Social, que no art. 1º estabelece os profissionais que devem compor as equipes de referência por nível de complexidade da proteção social, quais sejam:

- I. Proteção Social Básica: Assistente Social e Psicólogo;
- II. Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social, Psicólogo e Advogado;
- III. Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social e Psicólogo.

O art. 2º da mesma resolução indica ainda os profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atuar no sentido de atendimento das especificidades dos serviços socioassistenciais, sendo eles: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta. E o art. 3º ainda vai além ao indicar quais os profissionais, preferencialmente, poderão compor a gestão no SUAS, sendo eles: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional.

Além das normativas citadas acima, ambos os sistemas possuem um documento orientativo denominado *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos* (NOB RH). Tais documentos também cumprem papel relevante pois apresentam uma consolidação de diretrizes relativas à gestão do trabalho e à proposição de ações de educação permanente. Outro ponto muito importante tratado nestes documentos diz respeito a reafirmação do caráter público e continuado da prestação dos serviços destas políticas públicas setoriais o que leva à necessidade de que sejam realizados por servidores efetivos tanto nos órgãos públicos quanto nos equipamentos da rede de atendimento direto que compõem o sistema (NOB RH SUS, 2005, p.42; NOB RH SUAS, 2011, p.16).

75 Caput: “Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”

Portanto, observa-se um cuidado necessário no que diz respeito à observância do conjunto de conhecimentos formais a serem mobilizados para a materialização da política pública e a busca de seus objetivos. Conhecimentos que se mobilizam e se expressam por meio da atuação dos profissionais elencados. É exatamente a necessidade deste tipo de cuidado que se inscreve no aspecto dos recursos humanos necessários para a TPP. Cabe refletir então conforme os seguintes termos: se há necessidade do estabelecimento de setores específicos a tratar de territorialização nos órgãos e ainda o estabelecimento de infraestruturas de dados geoespaciais (aspecto que trataremos a seguir), quais os profissionais serão indispensáveis na execução destas tarefas e quais seriam aqueles que poderão integrar e enriquecer ainda mais as equipes que lidem com tais desafios? Neste sentido, parece ser fundamental que as composições contem com o Geógrafo (no caso dos setores a tratar da territorialização) - preferencialmente aqueles que tenham afinidade para lidar com geotecnologias, especialmente com técnicas computacionais ligadas ao geoprocessamento - e com profissionais do campo dos sistemas de informação (no caso dos setores dedicados ao estabelecimento de infraestruturas de dados geoespaciais).

Sobre a condição apontada em torno do geoprocessamento, a mesma se justifica quando verificamos do que o mesmo se trata. Conforme definição de XAVIER-DA-SILVA, J. (2009, p. 42-43), o geoprocessamento pode ser entendido como:

(...) um conjunto de conceitos, métodos e técnicas que, atuando sobre bases de dados georreferenciados, por computação eletrônica, propicia a geração de análises e sínteses que consideram, conjugadamente, as propriedades intrínsecas e geotopológicas dos eventos e entidades identificados, criando informação relevante para apoio à decisão quanto aos recursos ambientais. Nesta definição estão explicitados: a) o uso maciço de bases de dados georreferenciadas, imprescindível para a identificação de relações geotopológicas; b) os métodos computacionais, que estão contidos no termo “geoprocessamento”, permitem varreduras seletivas e conjugadas de matrizes de dados, definidoras de incidências territoriais comuns de múltiplas variáveis; c) a finalidade operacional de transformar dados em informação; d) a finalidade formal do Geoprocessamento, que é a geração de conhecimentos para apoio à decisão quanto aos recursos físicos, bióticos e sócio-econômicos do ambiente.

Xavier ainda advoga que o geoprocessamento não deve ser confundido com o conjunto de geotecnologias. Neste sentido, cita o sensoriamento remoto (geração e uso de imagens da superfície terrestre por meio da captação da radiação eletromagnética por sensores instalados em satélites), a cartografia digital e sistemas de navegação global (como, por exemplo, o GPS). No entanto, o autor também observa que de fato existem sobreposições entre estas geotecnologias.

Ao sublinhar a importância do geoprocessamento como habilidade a ser desenvolvidas por estes profissionais, faz-se necessário ressaltar também seu caráter instrumental. Como

assevera Xavier (2009, p. 44) “a geração e a manutenção de bases de dados não podem ser tomadas como equivalentes à extração de informação relevante através de análises e sínteses efetuadas sobre os dados”. Em outras palavras, e tendo em vista a complexidade que vimos observando relacionada à TPP, as geotecnologias e a afinidade e habilidades com relação as mesmas cumprem papel auxiliar. Não serão capazes, por si só, de produzir informações relevantes e análises fundamentadas nos objetivos de qualquer política pública, uma vez que neste caso é necessário adentrar na axiológica e, sobretudo, lançar mão de conhecimentos científicos estruturados. Portanto, em momento algum esta afinidade e habilidade são capazes de se sobrepor ao recurso humano dotado de conhecimentos que lhe permitem o exercício competente de determinado ofício que, no caso do Geógrafo, estão atualmente expressos no art. 3º da lei 6664/79 que regulamente a profissão. No entanto, sobretudo no contexto tecnológico atual, a citada afinidade e o desenvolvimento de habilidades nesta área, são muito desejáveis (assim como o entendimento sobre Estado, governo e políticas públicas) quando este profissional pretende atuar com o desafio da TPP.

No que diz aos profissionais do campo de sistemas de informação e ciência da computação, sua atuação é fundamental para possibilitar a implementação e manutenção do objeto elencado aqui como o quarto aspecto essencial para o objetivo da TPP, qual seja: as infraestruturas de dados geoespaciais. Conforme uma definição apresentada pela *Global Spatial Data Infrastructure Association*⁷⁶ (GSDI) na publicação *Developing Spatial Data Infrastructures: The SDI Cookbook* (2004, p. 8), pode-se entender tal infraestrutura como:

(...) um conjunto relevante formado por tecnologias, políticas e arranjos institucionais que facilitam a disponibilização e o acesso à dados geoespaciais. Uma infraestrutura deste tipo tem o objetivo de oferecer uma base de dados geoespaciais voltada ao conhecimento, avaliação e aplicação por usuários e provedores de todos os níveis de governo, setor privado, organizações da sociedade civil, academia e cidadãos em geral.

Esta definição foi adotada inclusive por um comitê das Nações Unidas⁷⁷ voltado ao tema destas infraestruturas nas Américas e está expressa no documento *Spatial Data Infrastructure (SDI) Manual for the Americas* (2013, p. 3). O decreto 6666/2008, o qual institui (ou representa um esforço para) esta infraestrutura no Brasil, traz a seguinte definição:

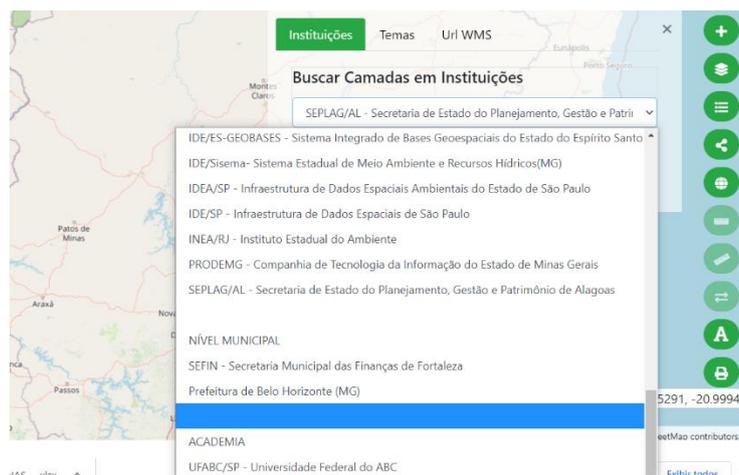
76 A GSDI foi uma entidade criada para difundir uma visão em torno da necessidade de criação de infraestruturas de dados espaciais em todo o mundo. Foi dissolvida em 2018 quando seus membros constaram que a entidade havia atingido seu objetivo de existência, uma vez que organismos internacionais como as Nações Unidas e o Banco Mundial adotaram ideias difundidas inicialmente pela entidade. (Fonte: <http://www.gsdi.org/> - consulta em 18/04/2021)

77 Permanent Committee for Geospatial Data Infrastructure of the Americas (CP-IDEA)

(...) conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessários para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal;

Portanto, estamos diante da proposição de uma infraestrutura de caráter público, voltada ao compartilhamento e difusão de dados dotados de coordenadas geográficas para cidadãos, organizações da sociedade civil, setor privado e academia. Diante de tal propósito, é de imaginar que os dados geospaciais básicos a serem fornecidos são aqueles relativos aos contornos político-territoriais oficiais das unidades administrativas da federação: estados e municípios com suas fronteiras e divisões internas apresentados uma base de dados digital única e oficial. Dar este passo já seria algo formidável para o país, mas representaria apenas o primeiro, uma vez que deveria ser precedida pela carga de uma série de dados disponibilizados por órgãos e empresas públicas (em nível federal, estadual e municipal) e também aqueles de interesse público gerados pelo setor privado. No entanto, o propósito da INDE (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais) ainda está longe de ser atingido. Em consulta realizada em abril de 2021 ao sítio eletrônico criado para dar acesso aos dados da pretensa infraestrutura (inde.gov.br), foi possível verificar por meio do visualizador de mapas (figura 6) que apenas 6 estados (Alagoas, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo), o Distrito Federal e 2 municípios (Belo Horizonte e Fortaleza) apresentaram contribuições. Da área acadêmica, apenas uma Instituição de Ensino Superior havia inserido contribuições.

Figura 6: Visualizador de Mapas da INDE



Fonte: <https://inde.gov.br/> (Acesso em: 10/03/2021)

A esmagadora maioria de órgãos e instituições que contribuíram são do nível federal. Ter dados geoespaciais destas fontes disponibilizados em um só local não deixa de ser um ponto

positivo, mas é algo muito tímido perto do que deve ser feito ou do que se espera em relação ao potencial de uma infraestrutura como a proposta.

No entanto, mais do que imaginar um cenário ideal, nos importa aqui reconhecer a existência de iniciativas que tem se destacado na contribuição com a INDE. A capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, é um destes exemplos. E é seguro afirmar que a prefeitura deste município tem contribuído com a proposta nacional pelo fato de já possuir sua proposta local. A cidade estabeleceu por meio do decreto 16.322/2016 a sua própria infraestrutura de dados geoespaciais, denominada IDE-BHGeo. Três anos após, o decreto 17.209/2019 passa a versar sobre o tema, trazendo algumas mudanças. Por seu turno, é possível imaginar que a instituição da infraestrutura própria não se deu sem que houvessem antecedentes. Conforme OLIVEIRA (2005, p.10):

A implantação do Cadastro Técnico Municipal (CTM), na década de 70, pela prefeitura constitui um marco que alterou substancialmente a forma de obter, manter e divulgar as informações urbanas básicas. A empresa encarregada de manter esse acervo foi a recém-criada Empresa de Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte – PRODABEL, cujo nome foi posteriormente mudado para Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte, mantendo a mesma sigla. Passou-se a manipular a extensa mapoteca existente de forma mais organizada e cuidadosa. Inicialmente, contratando profissionais especializados em cartografia, geografia e ciências afins com o intuito de manter o acervo em papel até finalmente implantar, em fins da década de 80, o geoprocessamento na capital mineira. (...) Finalmente, houve a prospecção e aquisição de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), escolhido dentre vários *software* avaliados, para manutenção da base cadastral urbana. Foi uma aquisição importante para a equipe de geoprocessamento do município, viabilizando a montagem do acervo digital de componentes geográficos – camadas de informação compostas dos objetos considerados importantes para o CTM.

Portanto, o município passou por uma série de etapas na organização de suas bases de dados geográficas que teve como marcos iniciais a criação de um órgão próprio destinado ao processamento de dados do município (a Prodabel) e a estruturação do Cadastro Técnico Municipal (CTM) ainda na década de 70. Observa-se que houve neste caso uma construção gradual, a qual teve como motivação inicial tanto uma preocupação ou necessidade de ordem estrutural - em torno da organização de parte do acervo público (vinculada aos dados urbanísticos) por meio de um cadastro técnico oficial - quanto a observância do aspecto institucional, em que uma empresa pública com finalidade condizente com a tarefa, atua como motor central nesta construção. Não por acaso o município seguiu avançando e quando instituiu, no ano de 2016, a IDE-BHGeo havia já uma volumosa produção e um amadurecimento institucional que credenciam o município a servir como modelo para outros que busquem se desenvolver nesta área. Fazendo aqui um paralelo com o aspecto dos recursos humanos necessários à TPP, no exemplo de Belo Horizonte a preocupação estrutural e institucional

refletiram nos profissionais que atuaram e atuam neste processo como se pode observar na citação acima. E ao chegar o momento da passagem do analógico para o digital, tal aspecto também teve, naturalmente, preponderância. Conforme prossegue OLIVEIRA (2005, p.11):

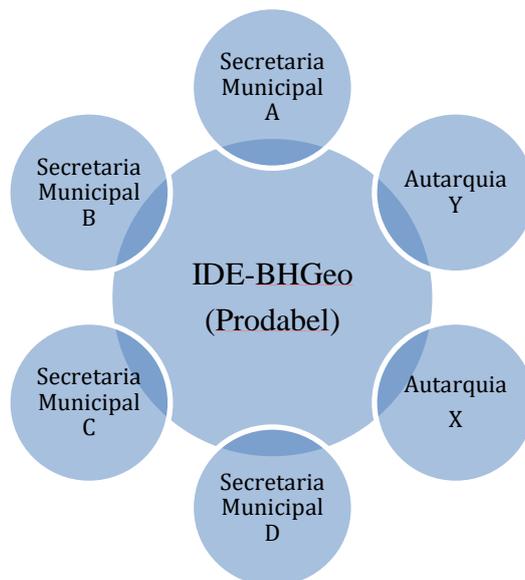
Para a utilização de cartografia digital as necessidades de mão-de-obra e recursos eram maiores e mais específicas. Houve a necessidade de contratação de pessoas de diversas especialidades profissionais: topógrafos, engenheiros, cartógrafos, geógrafos, digitalizadores, técnicos e analistas de informática, um grupo multidisciplinar que deveria responder pela tecnologia utilizada, ainda pioneira em termos de Brasil.

Por meio de uma breve análise da experiência da Prodabel e do contexto tecnológico atual é possível termos ideia da necessidade de mobilização de profissionais do campo de sistemas de informação quando tratamos da estrutura institucional responsável pela estruturação dos bancos de dados que irão cumprir o papel de armazenamento e difusão centralizados da infraestrutura. Conforme REZENDE e BORGES (2018, p.758):

A IDE-BHGEO vem sendo estruturada de forma a atender de maneira otimizada e inteligente as necessidades referentes ao uso das informações geoespaciais. A IDE-BHGEO trouxe para o escopo municipal práticas e recursos de geotecnologias mundiais, contribuindo assim para facilidade de interação, compartilhamento, acesso aos dados espacializados. A estruturação da IDE-BHGEO, de abrangência municipal, possui características peculiares. Destaca-se a infraestrutura para armazenamento e gestão das informações, o uso das bases de dados do CTM como referência territorial em recursos tecnológicos desenvolvidos como o BHMAP e a participação integrada dos produtores de informação dos diversos setores da administração direta e indireta da PBH.

Desta forma tem-se de pensar, em termos institucionais, na existência de setores que cumprem um papel focado na estruturação e processamento de um grande volume de dados, bem como a rede que permitirá a interação deste setor com setores específicos voltados para territorialização nos órgãos que geram dados geoespaciais e também tenderão a fazer uso de dados produzidos por outros setores e disponibilizados via estrutura de banco de dados geográficos da infraestrutura. É claro que esta forma de estruturação, que envolve a criação de um órgão como a Prodabel, é a mais adequada para municípios à partir de médio porte mas em especial para metrópoles. Os pequenos municípios, em que talvez não existam recursos suficientes, poderão ser beneficiados por sua integração na infraestrutura nacional, na medida em que a mesma avançar. No entanto, ainda que não possuam um órgão com função semelhante à Prodabel, será necessário que possuam um setor voltado aos processos de organização e utilização de bases de dados geoespaciais por meio do uso de geoprocessamento. Apresentamos na figura 7, um esquema baseado no funcionamento da IDE-BHGeo.

Figura 7 – Organização institucional da IDE-BHGeo



Fonte: elaboração própria (2021)

Por fim, em relação a tal aspecto, mesmo tomando como base o exemplo de Belo Horizonte podemos apontar características que se vinculam ao atraso observado em âmbito nacional. A primeira delas é o fato de a infraestrutura própria do município também ter sido instituída via decreto, o que vincula sua manutenção ao interesse de governos futuros e indica que não houve ainda interesse do legislativo municipal em discutir tal temática. E tal característica se liga a uma segunda que, assim como a primeira, pode ser um objetivo para melhoria no futuro: não há no município nenhuma disposição normativa que garanta que cada órgão municipal tenha assegurado os recursos humanos e a existência de setores específicos voltados ao propósito da territorialização o que tem dois efeitos. O primeiro deles é que o volume de dados e variedade de temas armazenados no banco de dados geográficos gerido pela Prodabel e acessados pelos usuários da IDE-BHGeo tende a ser maior em função da existência de setores específicos em cada órgão dotados de recursos humanos capacitados no sentido de desenvolver necessárias atividades de **organização, carga e atualização** de dados geospaciais. O segundo efeito é que órgãos nesta situação também deixarão de fazer uso dos dados geospaciais que fazem parte do banco para o processo de monitoramento, avaliação e planejamento de suas ações. Uma terceira característica que pode ser avaliada como possível foco de melhoria no futuro é a abertura para inserção de dados geospaciais por Instituições de Ensino Superior. Enfim, sempre será possível avaliar melhorias necessárias. Conforme Rezende e Borges (2018, p. 758) ao tratar da experiência da IDE-BHGeo:

Apesar de termos realizado muitos avanços, ainda temos desafios como a melhoria da arquitetura implementada e a consequente manutenção da mesma, ampliação da disponibilização das bases de dados da forma mais abrangente possível e capacitação constante dos produtores e consumidores de geoinformação.

Todo o esforço empenhado reflete na melhoria do modo como as informações geoespaciais são utilizadas tendo desdobramento direto na economicidade de gastos públicos municipais.

Passando ao quinto aspecto aqui elencado em torno da TPP, é preciso que ressaltemos em primeiro lugar a importância da real implantação de processos de monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas. No Brasil, conforme reflete CARDOSO JR (2015, p. 12), a temática ainda carece de ter significativamente ampliados seu *espaço* e *peso* institucionais. Em outras palavras (em nossa interpretação) podemos assumir que para processos de M&A possam de fato se tornar uma cultura no setor público brasileiro, é preciso que primeiro hajam setores (ou equipes) com recursos humanos capacitados, com o objetivo específico de monitorar e avaliar políticas, programas e ações. E em segundo lugar, é necessário que se compreenda que processos de M&A **consistentes** necessitam de tempo e concentração de esforços, especialmente em fase de idealização, implantação ou reestruturação e que, devido a isto, setores ou equipes que venham a ter tal desafio delegado, precisarão ter suas atividades cotidianas muito bem dimensionadas. Isto significa pensar em um conjunto de atividades que seja condizente com o número de trabalhadores mobilizados e suas horas técnicas dedicadas diariamente, refletindo tal compreensão em planos de trabalho exequíveis, os quais não sejam atropelados por demandas esporádicas, imprevistas (que irão chegar de toda forma e para serem atendidas necessitam de alguma reserva de tempo no plano de trabalho). Para alguns - especialmente aqueles que porventura nunca tenham integrado setores ou equipes de M&A - as condições aqui descritas podem soar como exigentes demais. No entanto, tais processos exigem tempo, atenção, dedicação e possivelmente só o terão na medida em que conseguirem o *peso* institucional mencionado por Cardoso Jr. Ainda segundo o autor (2015, p. 12), a ausência deste *espaço* e *peso* se deve a questões ligadas à *alienação* e *resignação* institucionais. A alienação institucional se deveria “*ao horizonte estreito com o qual a maior parte de nossos dirigentes públicos enxerga a atividade de monitoramento (...) por enxergar essa atividade como um fim em si mesma*”, fazendo com que não sejam valorizadas no cotidiano do órgão. Já a resignação institucional se daria em função da avaliação de alguns poucos dirigentes públicos “*de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de monitoramento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada que o esforço exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos*”. Logo, não são poucas as dificuldades a

serem enfrentadas. Porém, apesar das barreiras existentes, quando instituídos de fato os processos de M&A tendem a refletir de alguma forma por todo o órgão público.

Acreditamos que os desafios encontrados na instituição de processos de M&A são semelhantes aos que podem ser enfrentados por setores que se dediquem à TPP. Entendemos ainda que tal semelhança não é a única afinidade que pode ser verificada e advém daí o apontamento deste último aspecto para a TPP visando ressaltar a possibilidade de se qualificar processos de M&A através de uma interface com a territorialização.

Do ponto de vista conceitual, existem diversas definições em torno de processos de M&A para políticas públicas. Nas palavras de Jannuzzi (2014, p. 26):

(...) avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

(...) um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimentos para aprimoramento da intervenção programática, versando sobre: as características essenciais do contexto de atuação; os públicos-alvo; o desenho; os arranjos de implementação; os custos de operação; os resultados de curto prazo; os impactos sociais e de mais longo prazo de um programa.

À partir do que o autor exemplifica sobre o conteúdo a ser observado neste tipo de avaliação temos a compreensão de que as “*características essenciais do contexto de atuação*” (assim como o restante do conteúdo sobre o qual deve versar a avaliação) serão melhor captadas e detalhadas quanto maior seja o nível de territorialização da avaliação. Imaginamos o mesmo em relação ao monitoramento. Conforme Jannuzzi (2014, p. 32):

(...) monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos.

O processo de monitoramento possivelmente subsidiará melhor as intervenções necessárias na medida em que for territorializado uma vez que assim tende a ser possível identificar variações do indicador observado por porções do território. No caso de um município, por exemplo, é possível se ter a visão de um mesmo indicador por bairro, região ou por unidade de abrangência de algum equipamento público, o que pode permite estabelecer padrões comparativos em relação à este mesmo número para a cidade como um todo, o que significa ter a informação sobre a existência de porções do território onde os esforços podem se concentrar visando otimizar resultados. Embora aqui, pelo objeto do presente trabalho

estejamos o ressaltando, o autor citado não deixa escapar a compreensão sobre este potencial à partir da territorialização. Jannuzzi (2014, p.33) argumenta que:

Se forem indicadores específicos para retratar ações de maior relevância em um programa – nível de desnutrição infantil crônica, por exemplo –, se forem computados com periodicidade adequada e **referenciados territorialmente** segundo tipologias analíticas consistentes – indicadores semestrais para municípios com maior e menor grau de estruturação dos serviços de saúde, por exemplo –, pode-se inclusive inferir relações associativas – ainda que não estritamente causais – entre as intervenções programáticas e seus possíveis efeitos. (grifo nosso)

O autor defende que se adote uma concepção de monitoramento que não se restrinja uma compreensão de que o mesmo serve apenas para o objetivo do controle fiscal. Para tanto, usa a distinção entre “Monitoramento Gerencial” (o qual, obviamente não deixa de ser importante) e “Monitoramento Analítico”. Em artigo que detalha as características deste tipo de monitoramento, o autor novamente observa ganhos ao se ter em conta indicadores dotado de característica geospacial. O autor indica o Monitoramento Analítico como aquele que é *“realizado por meio de análise comparativa e sistêmica de indicadores ao longo do tempo, pelo território e segundo outros eixos comparativos”* (JANUZZI, 2011, p. 40).

Portanto, já existem proposições significativas a ressaltar o potencial relativo aos possíveis ganhos para a área de M&A à partir da territorialização. Mas aqui, o que buscamos é ressaltar tais ganhos e, mais que isto, advogar que pensar processos de M&A no âmbito do Estado deveriam necessariamente ter a territorialização como um pressuposto não apenas pela qualificação de análises e consequente melhoria da avaliação em torno da eficiência, eficácia e efetividade de políticas, programas e projetos mas, também, por entendermos que a porção do espaço geográfico tomada pelo Estado como seu território deve ser considerada de modo a tornar sua gestão mais inteligente. Afinal, como já abordamos neste trabalho “o Estado não paira no ar”. A conjugação de processos de M&A com processos que buscam a efetivação da TPP, pode gerar informações que se consolidem em conhecimentos de grande valia para os objetivos de determinada política pública. Tomamos nesta afirmação a definição de conhecimento utilizada por CARDOSO JR. (2015, p.12), conforme a qual *“sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento”*.

Por territorializar os processos de M&A, podemos compreender como a efetivação da possibilidade de se explorar visões territoriais variadas, em função da consideração prática das diferentes divisões político administrativas do território objeto da política ou programa e ainda em função de análise cartográfica em múltiplas escalas disponíveis. Com a inclusão deste

processo como um dos aspectos da TPP, estamos dizendo que é possível (e defendemos ser necessário) ir muito além da inserção de um mapa como forma de se **ilustrar** alguma hipótese, análise ou decisão tomada. Estamos falando de se realizar análises e **guiar decisões** à partir de bons mapas (e conjuntos de dados *geoprocessados*). Mas, para que este tipo de possibilidade se materialize na produção de conteúdo informacional relevante, será preciso que, para além do reconhecimento da mesma pelos responsáveis pelo M&A, existam bases de dados geospaciais previamente organizadas e disponíveis para o uso nestes processos em caráter tempestivo. Tal conclusão novamente nos leva a apontar a importância de que existam setores dotados de recursos humanos capacitados os quais dediquem seus esforços de trabalho especificamente em adquirir e realizar a manutenção destas bases de dado geospaciais.

O sexto aspecto e último aspecto elencado por nós, se refere à criação de mecanismos de diálogo com atores ligados ao território, visando o apoio dos mesmos em processos decisórios e mesmo alguns mais corriqueiros ligados à manutenções própria do espaço público. Tal aspecto, como pode ser verificado no trecho anterior do presente trabalho, aparentemente é o que mais parece predominar entre as preocupações relativas à TPP no âmbito da União Europeia, tomando como exemplo Portugal. Tal predominância pode estar ligada a um possível adiantamento, nestes países, em relação aos primeiros cinco aspectos aqui listados.

Com relação ao sexto aspecto, acreditamos que o contexto tecnológico contemporâneo (abordado com maior detalhe por nós no capítulo anterior) pode contribuir pra o aprimoramento de boas práticas ou para a tentativa do estabelecimento de novas iniciativas.

Em termos de aprimoramento, imaginemos que uma prática reconhecidamente positiva como a do Orçamento Participativo (COSTA, 2009; BODART, 2014) poderia ser revigorada com a possibilidade de os cidadãos votarem por meio de um aplicativo instalado em seus celulares. Essa possibilidade talvez ampliasse a possibilidade de participação dos cidadãos que buscam melhorias para os territórios em que vivem, mas não teriam tempo ou mesmo interesse em participar de assembleias ou ainda se deslocar para pontos de votação específicos (mesmo que centrais). É preciso reconhecer que vivemos em uma nova realidade, muito diferente daquela em que surgiu o Orçamento Participativo. E é importante que Estado e governos busquem se adaptar e, sobretudo, fortalecer laços com os habitantes dos territórios que na condição de contribuintes mostram interesse por opinar em relação à pelo menos parte dos gastos públicos.

E no que diz respeito à tentativa de estabelecimento de novas iniciativas, retomamos aqui o exemplo apresentado por nós ao fim do terceiro capítulo: a possível criação e difusão de

um aplicativo de serviços municipais disponíveis ao cidadão. Por meio deste, cada habitante, referenciados previamente por meio da entrada do endereço de seu domicílio e demais dados necessários, poderia agendar um atendimento em algum equipamento público (como uma Unidade Básica de Saúde ou um Centro de Referência da Assistência Social), o que facilitaria a vida do cidadão e dos servidores públicos, otimizando o atendimento. Esse mesmo aplicativo poderia servir para enviar alguma notificação necessária ao cidadão, tanto no que diz respeito à questões particularizadas (por exemplo, um lembrete de retorno para acompanhamento com sua equipe de referência em saúde) ou questões coletivas (por exemplo, o fechamento de alguma via de circulação em determinada data por conta da execução de uma obra). Este mesmo aplicativo poderia ainda servir para o cidadão abrir um chamado enviado fotografias retiradas com seu smartphone a mostrar um buraco em uma via ou ainda uma lâmpada de iluminação pública que necessitasse ser substituída. E por ocasião do atendimento da demanda, o chamado poderá ser encerrado pela prefeitura e o cidadão receber uma notificação dizendo que sua demanda foi observada e agradecendo sua participação para a garantia de manutenção do espaço público. Cumpre salientar que todas estas sugestões se referem a atividades que propõem uma aproximação do poder público com os cidadãos, diretamente em seus territórios e lugares. E além disto, dotadas das georreferencias dos locais onde ocorreriam, estas interações seriam passíveis de monitoramento e avaliação territorializados.

Concluimos assim a apresentação sobre os seis aspectos os quais, com base na construção teórica tratada ao longo deste trabalho, compreendemos como sendo de grande relevância para se construir a efetivação da TPP. Os cinco primeiros aspectos aparentemente são os que mais carecem de popularização e de certo ativismo ou militância por parte daqueles que compreendem a importância da categoria território no âmbito das políticas públicas. Uma vez que consigamos avançar nestes aspectos eles naturalmente tenderão a contribuir para potencializações relativas ao sexto o qual já é mais conhecido não apenas por sua relevância ser mais evidente, mas pela compreensão do mesmo não demandar, necessariamente, aprofundamentos de ordem teórica como no caso dos demais. Portanto, a efetiva TPP se revela mais complexa do que pode parecer à primeira vista, uma vez que cada aspecto demanda atenção especial. Ilustramos na figura 8 a proposta tratada.

Figura 8 – Aspectos envolvidos na efetivação da territorialização de políticas públicas



Fonte: elaboração própria (2021)

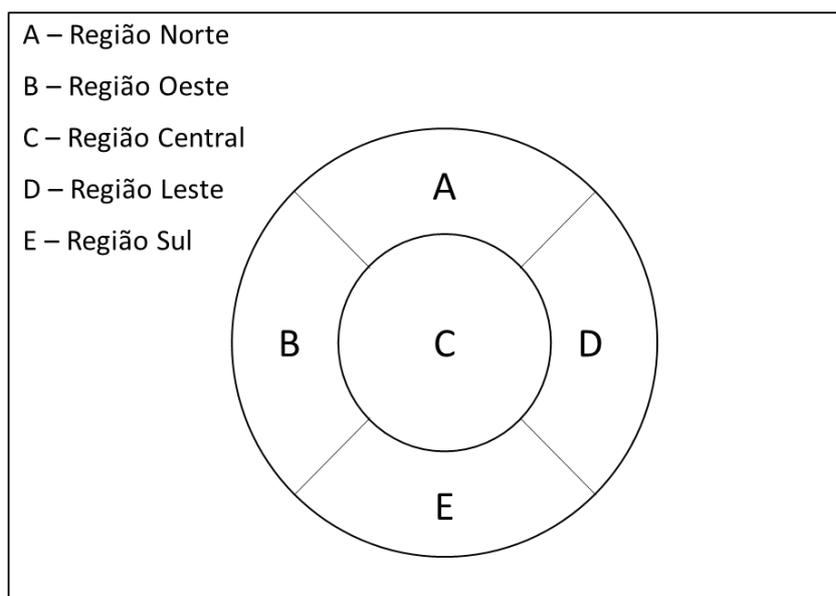
Em última análise sobre o caso brasileiro, podemos concluir que atualmente não temos uma Geografia de Estado bem estruturada. Uma estruturação, como vimos, deve ser iniciada por uma revisão e aprimoramento significativo da estrutura normativa pois dela derivará as condições organizativas e orçamentárias para a consecução dos demais aspectos. E se não há uma boa estruturação como política de Estado, conseqüentemente não há clareza ou firmeza em relação à governança de uma geografia nacional que, por este motivo, se encontra quase paralisada e em certos instantes ensaia passos que embora importantes ainda se mostram trôpegos (como aquele representado pelo decreto 6666/2008). Por fim, é digno de nota (bem como de ativismo e militância) que ao se pensar em governança da geografia nacional não há que se inventar a roda. A reconstrução de uma Geografia de Estado no Brasil, que subsidie ao objetivo da TPP, pode coerentemente ser liderada pelo IBGE que, com justiça, se mantém até os dias de hoje como instituição de extrema relevância para a vida nacional cuidando não apenas do trabalho hercúleo de realização do Censo Demográfico mas também da manutenção de séries estatísticas indispensáveis como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

4.3 – Dois exemplos em TPP: análises sobre extrema pobreza e pobreza e distribuição dos casos de COVID 19 no município de Belo Horizonte

Finalmente, após todo o percurso realizado até aqui em torno da TPP - da investigação de sua origem e localização teórica na Geografia Política até a fundamentação de sua importância e a observação de aspectos essenciais para sua materialização – chegamos ao momento de verificar, na prática, como sua realização pode resultar na geração de informações com o potencial de qualificar a gestão e políticas públicas ao dotá-las de inteligência geográfica. Os dois exemplos que trataremos se referem ao município de Belo Horizonte.

Entretanto, antes da apresentação destes estudos de caso, importa tecer considerações de caráter introdutório a estes, visando ressaltar o fator de inteligência que a TPP pode representar. Mais do que afirmar, é necessário ilustrar. De modo geral – conforme vimos até aqui - a TPP agrega qualidade ao permitir realizar análises de fenômenos em diferentes escalas e, sobretudo, conforme sua localização ou, melhor dizendo, conforme sua distribuição geospacial. É esta possibilidade - da visão de determinada variável ou fenômeno conforme se dispõe em um tempo e um espaço geográfico definidos – o que torna a TPP um fator de inteligência. CARVALHO (2002) apresenta um exemplo que ilustra tal constatação. O autor menciona a situação hipotética em que se busca realizar uma comparação estatística à partir de dados de 3 países cuja extensão e formato territorial seriam os mesmos, tendo sua divisão regional representada conforme a figura 9.

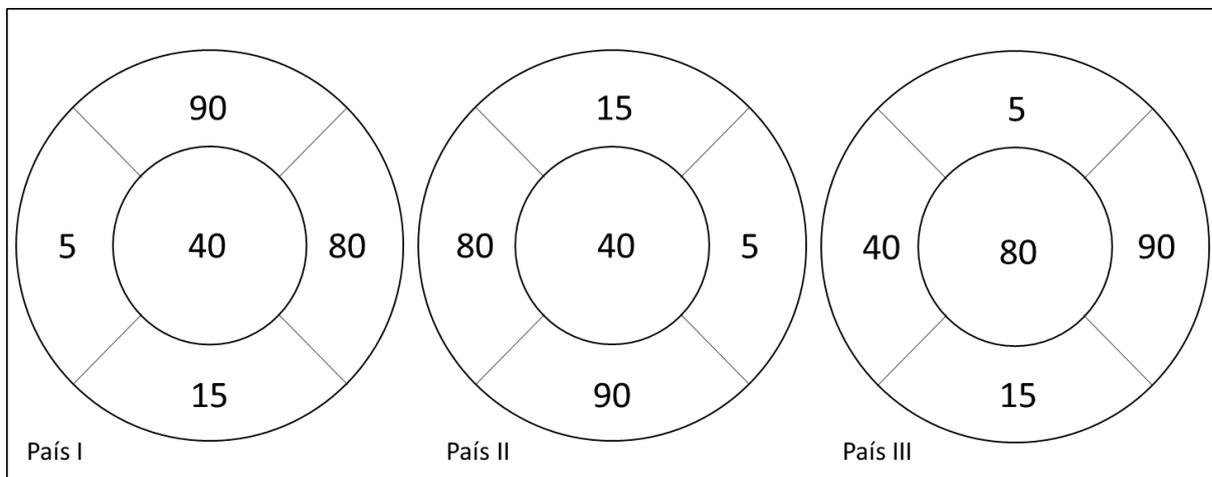
Figura 9: Divisão Regional Hipotética



Fonte: elaboração própria baseado em CARVALHO (2002)

São apresentados dados de densidade demográfica para cada um dos 3 países conforme a figura 10.

Figura 10: Dados de densidade demográfica para 3 países hipotéticos



Fonte: elaboração própria baseado em CARVALHO (2002)

Ainda conforme o exemplo do autor, se considerados apenas os valores apresentados para cada país, o cálculo de algumas medidas estatísticas resultará nos mesmos resultados para os 3 países, quais sejam: média = 46hab/km²; desvio padrão = 33,97 hab/km²; mediana = 40 hab/km² e amplitude = 85hab/km². Ou seja, as medidas estatísticas por si só (embora importantes) nos informam uma situação de igualdade, de perfeita correspondência entre os 3 territórios hipotéticos. No entanto, quando se considera na análise a observação da densidade demográfica por porções do território (ou regiões) de cada país, é possível verificar a existência de diferentes configurações, as quais certamente influenciariam muito caso fossem consideradas durante a elaboração e implementação de uma política pública idêntica nos 3 países. O mesmo ocorreria se o exemplo tivesse em conta estados, municípios, regiões metropolitanas, províncias ou qualquer outra divisão político administrativa. A importância destas diferenças são evidenciadas aqui pelo fato de que são derivadas exclusivamente da variação geoespacial de um dado fenômeno em observação. Nas palavras do autor:

A situação hipotética acima apresenta um problema específico enfrentado pelos geógrafos (...). Na ótica de um trabalho geográfico, os países I, II e III representados pelos diagramas são bastante diferentes. No país I encontra-se uma maior densidade populacional nas regiões Norte e Leste. No país II, a população concentra-se, principalmente, nas regiões Sul e Oeste, enquanto que no país III, percebe-se uma tendência de concentração da população nas regiões Central e Leste.

(...) Alguns problemas que envolvem a variável espacial são de grande importância quando se procura minimizar, por exemplo, o custo de redes telefônicas, rodovias, redes de distribuição de água e esgoto, transporte de mercadores, etc. Ao tentar resolver problemas como este, entende-se o porquê da Cartografia e da Geodésias serem campos do conhecimento de enorme importância.

Como trata o autor, para alguns temas nos quais o Estado costuma atuar diretamente ou propor soluções por meio de parcerias com o setor privado é mais evidente a relevância deste tipo de informação para o processo de planejamento (redes telefônicas, rodovias, redes de distribuição de água e esgoto e etc). No entanto, nos importa chamar atenção para a relevância deste tipo de informação para a qualificação de análises e atuação do setor público de modo geral.

Quando um Estado decide por atuar no sentido de territorializar sua gestão e políticas públicas, significa que está direcionando esforços para agregar Inteligência Espacial (*Geographical Intelligence* ou *GEOINT*) a um grande conjunto de ações do poder público (e também do setor privado que tende a se beneficiar do estabelecimento de infraestruturas de dados geoespaciais conforme tratamos no trecho anterior deste capítulo). O termo *GEOINT* mencionado acima tem sido cada vez mais utilizado em publicações ligadas à inteligência voltada à segurança nacional e círculos militares (US-NGA, 2006; USGIF, 2018; AGO, 2020). O órgão estatal estadunidense “*National Geospatial-Intelligence Agency*”⁷⁸ assim definiu *GEOINT* (2006, p. 8):

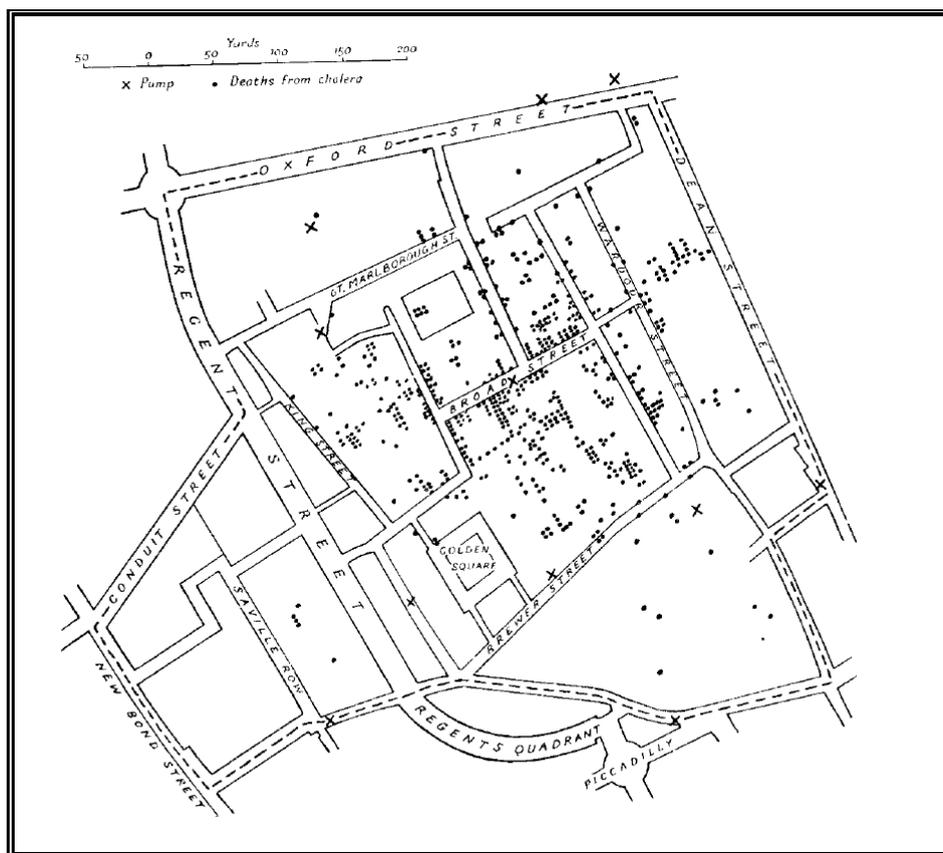
GEOINT is a specialized field of practice within the broader profession of intelligence. The *GEOINT* discipline encompasses all activities involved in the planning, collection, processing, analysis, exploitation, and dissemination of spatial information in order to gain intelligence about the national security or operational environment, visually depict this knowledge, and fuse the acquired knowledge with other information through analysis and visualization processes.⁷⁹

⁷⁸ Além dos EUA também a Austrália já possui uma agência governamental exclusiva para inteligência geoespacial (*Australian Geospatial-Intelligence Organisation*). A possibilidade em torno de agências deste tipo pode ser analisada no âmbito do aspecto institucional abordado no trecho anterior do presente trabalho e a existência delas guarda relação com a discussão sobre governança de uma geografia nacional. Além do exemplo das publicações feitas por estas agências, a iniciativa da União Europeia em torno de satélites (*European Union Satellite Centre*) também tem abordado o tema, inclusive através de cursos (conforme se verifica no sítio eletrônico da iniciativa: https://www.satcen.europa.eu/page/introduction_to_geospatial_intelligence_geoint_ - consulta em 27/04/2021)

⁷⁹ “*GEOINT* é um campo especializado de prática dentro da área mais ampla da inteligência. A disciplina *GEOINT* abrange todas as atividades envolvidas no planejamento, coleta, processamento, análise, exploração e disseminação de informações espaciais, a fim de obter inteligência sobre a segurança ou ambiente operacional, retratar visualmente esse conhecimento e fundir o conhecimento adquirido com outras informações por meio de processos de análise e visualização.” (tradução livre)

É possível perceber que o termo GEOINT representa, no exemplo abordado, a instrumentalização de conhecimentos do âmbito geográfico por áreas relacionadas à defesa. Porém, mais do que discutir aqui tal instrumentação, o que importa é ressaltar o que este exemplo sugere: que a territorialização da gestão e políticas públicas é uma maneira pela qual as mesmas se tornam potencialmente mais inteligentes. E neste sentido, ao permitir a realização de análises geoespaciais - de análises sobre um determinado território - podem ser fonte para a resolução de problemas. Tal constatação não é um fato novo; o célebre trabalho realizado pelo *Dr. John Snow* na cidade de Londres em meados do século XIX é um exemplo neste sentido (CÂMARA et al, 2004). Ao mapear poços de água da cidade e relacionar com os endereços de cidadãos vitimados por cólera (figura xx), o médico deduziu qual seria o poço contaminado (o da *Broad Street*) pela análise da concentração geoespacial de óbitos pela doença. A descoberta permitiu isolar o poço correto e impediu que o surto da doença levasse a mais óbitos.

Figura 11: Planta de Londres elaborada por John Snow
(com poços de água – cruzes - e óbitos pela doença – pontos)



Fonte: CÂMARA, Gilberto et al (2004)

Como afirma Carvalho (2002) “o trabalho desenvolvido pelo *Dr. Snow* é considerado como uma das primeiras aplicações de sucesso da análise espacial”. O que se propõe com a

TPP é a possibilidade de que todo espectro das ações de Estado e governo sejam tornados mais inteligentes, otimizando assim recursos e contribuindo para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade. Feitas as considerações, vamos então aos estudos de caso.

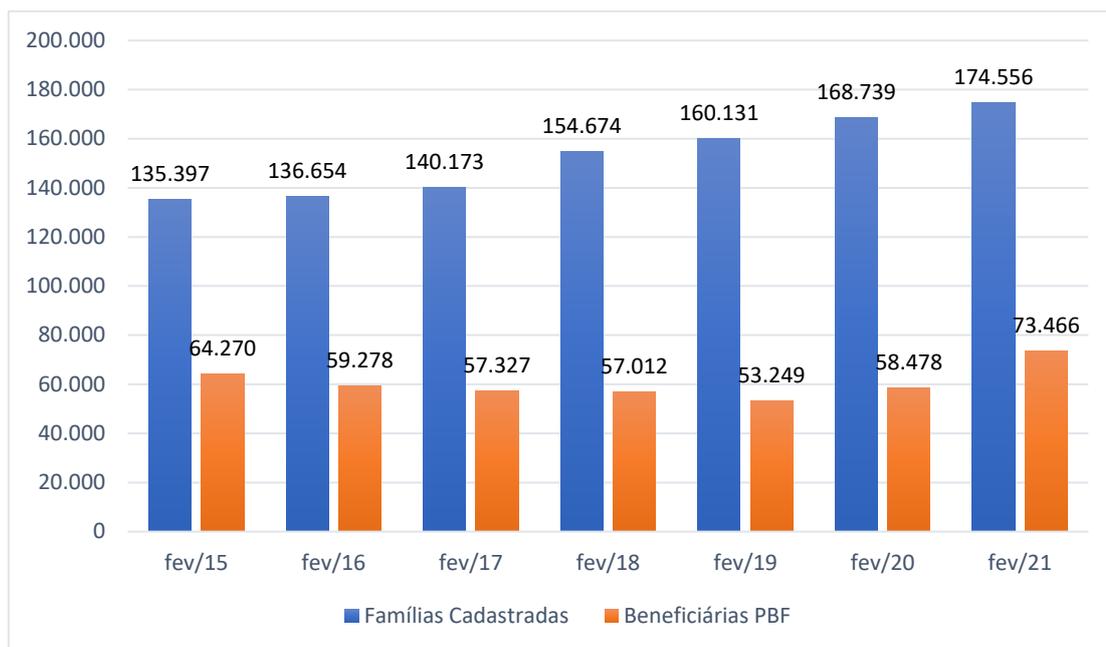
O primeiro será baseado em uma análise à partir de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) da cidade de Belo Horizonte⁸⁰ ao longo de 7 anos. O último arquivo disponível por ocasião da elaboração desta análise se refere aos dados de fevereiro de 2021. Utilizamos então este como o mês de referência desde o ano de 2015⁸¹ até 2021 visando ter uma perspectiva propiciada pela estruturação de série histórica, indo de encontro aos propósitos do monitoramento e avaliação nos termos apresentados no trecho anterior deste trabalho. Iniciaremos por uma leitura de dados visando extrair informações na escala municipal para, em seguida apresentar dados em escala regional e de bairros (o que é possível graças à existência da IDE BH Geo e de um conjunto de trabalhos prévios realizados pelos envolvidos com a instituição de tal infraestrutura).

O gráfico a seguir apresenta o número total de famílias cadastradas e também o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) no período estudado.

Gráfico 1 – Famílias cadastradas e beneficiárias do Bolsa Família em Belo Horizonte (2015 à 2021)

⁸⁰ Os arquivos utilizados para a análise foram disponibilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte via Subsecretaria de Assistência Social que, por sua vez, informou que os mesmos tem como origem o arquivo mensal do CECAD (sistema de extração de dados do CadÚnico de responsabilidade do governo federal) disponibilizado aos gestores municipais. O arquivo disponibilizado por este sistema tem defasagem de 2 meses sobre o mês corrente.

⁸¹ Para o ano de 2015 – visando evitar distorções - optou-se por utilizar os dados de cadastros atualizados nos últimos 48 meses, tendo em vista que, para os demais anos, os arquivos seguem esta regra. A mesma foi implantada por meio da Instrução Operacional nº 73/SENARC/MDS publicada em janeiro de 2015, a qual gerou uma exclusão de um grande número de cadastros à partir de junho de 2015. No arquivo utilizado, foram desconsiderados da análise 35.899 registros cujas últimas atualizações haviam sido feitas entre junho de 2003 e janeiro de 2011.

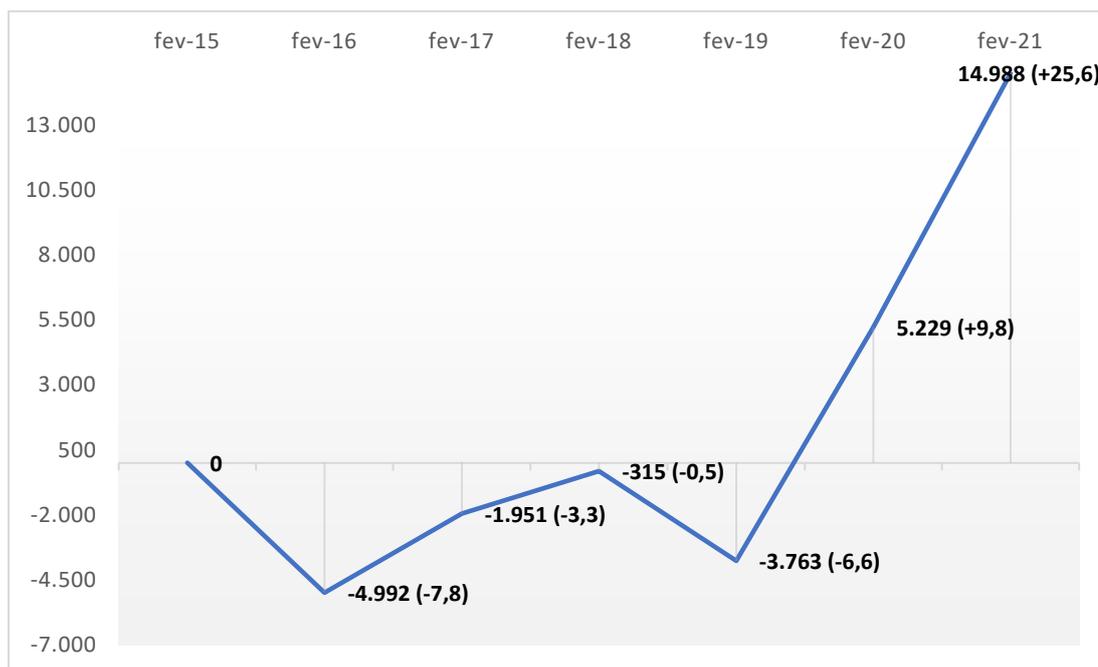


Fonte: CadÚnico/CECAD (PBH/SMASAC/SUASS) - Elaboração própria

Observa-se um acréscimo gradual no número de famílias cadastradas, no mês de referência ao longo dos anos observados. O mesmo se observa para o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Cabe destacar o acréscimo de 15 mil famílias de 2020 para 2021, o que possivelmente é um reflexo do agravamento da vulnerabilidade socioeconômica das mesmas em função da pandemia de COVID 19. Ao verificarmos a variação entre os anos do período (gráfico x), essa impressão é reforçada.

Gráfico 2 – Variação das famílias beneficiárias do Bolsa Família em Belo Horizonte (2015 à 2021)



Fonte: CadÚnico/CECAD (PBH/SMASAC/SUASS) - Elaboração própria

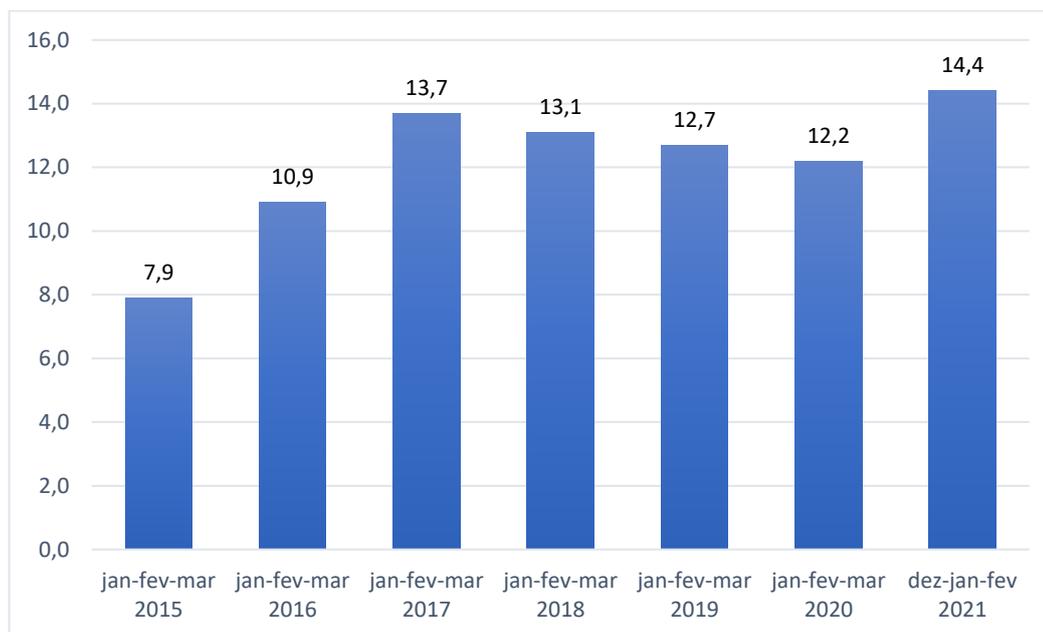
Também é possível verificar um acréscimo de 2019 para 2020 (após a queda em anos anteriores) o que reforça a hipótese de que já havia uma tendência de piora no cenário socioeconômico, a qual foi ampliada significativamente pela ameaça à saúde pública. A verificação do cenário econômico nacional pode subsidiar uma leitura sobre a validade de tal hipótese por fornecer uma ideia do contexto maior no qual se insere a realidade municipal. Conforme assinala Januzzi (JANUZZI, 2011, p. 59):

A disponibilidade de indicadores de contexto permite ao gestor e técnico acompanharem a conjuntura social e econômica e os eventuais efeitos conjugados de outros programas em curso, que podem afetar positiva ou negativamente a operação de um programa específico. Eventualmente, alguns desses indicadores poderão até mesmo refletir efeitos do programa em análise, pela sua escala de cobertura em determinado contexto ou da magnitude de seus serviços e produtos.

Portanto, pode-se lançar mão de *indicadores de contexto* que venham a ilustrar a variação da conjuntura socioeconômico nacional ou regional e, assim, auxiliar a análise relativa a tal variação. A PNAD contínua, realizada pelo IBGE, traz dados relativos à taxa de desocupação no país e, neste sentido, apresenta um indicador dos mais importantes para avaliar tal conjuntura. Apresentamos no gráfico a seguir os números para os primeiros trimestres⁸² de cada ano observado.

⁸² A PNAD Contínua trabalha com trimestres móveis. Para o ano de 2021, o trimestre selecionado para o presente trabalho variou em relação aos demais tendo em vista que ainda não havia sido divulgado o trimestre de jan-mar como para os demais anos.

Gráfico 3 – Taxa de desocupação por trimestre no Brasil (2015 à 2021)



Fonte: PNAD Contínua (IBGE) - Elaboração própria

A taxa de desocupação para o trimestre observado no ano de 2021 é a maior dentre os 7 anos observados, sendo quase o dobro do primeiro ano da série. Porém, é interessante observar que mesmo em anos nos quais a taxa estava maior do que em 2015 (entre 2016 e 2019) o número de beneficiários do PBF caiu. Já se observarmos que em 2020 houve uma queda sensível na taxa de desocupação e ainda assim foi um ano de acréscimo do PBF no município, parte deste aumento pode ter se dado em função de demandas “represadas” de anos anteriores, pois ainda que a família esteja cadastrada e tenha o perfil adequado para o recebimento do benefício, a concessão do mesmo é realizada via governo federal que o faz também de acordo com a variação do orçamento destinado ao programa. Outros indicadores socioeconômicos na escala territorial de Minas Gerais ou, mais especificamente, de Belo Horizonte podem auxiliar nas leituras em torno desta variação. Portanto, para aprofundar o exame em torno de uma possível correlação entre a variação da taxa de desocupação medida pela PNAD e o número de famílias beneficiárias do programa em Belo Horizonte, seria interessante trazer mais indicadores para análise. No entanto, tendo em vista que trataremos de outras variáveis adiante e temos como foco aqui demonstrar ganhos com a territorialização das análises, nos contentaremos em chamar a atenção para o fato de que a taxa de desocupação para o trimestre selecionado em 2021 no Brasil é a maior do período observado e coincide com o aumento de 25,6% do número de beneficiários do PBF em Belo Horizonte do mês de fevereiro em relação ao ano anterior.

Além de observar o número de famílias beneficiárias do PBF, um outro dado que pode ser relevante na análise posta é a do número de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza cadastradas no CadÚnico ao longo do período em estudo. A faixa de renda considerada para definição destas categorias no Cadastro Único é atualizada periodicamente pelo governo federal, seguindo critérios próprios⁸³. No período em observação, os valores são apresentados abaixo:

Tabela 1 – Faixas de Extrema Pobreza e Pobreza consideradas pelo CadÚnico entre 2015 e 2021

Anos Observados	Renda Familiar Per Capta Mensal			
	Faixa 1 (Extrema Pobreza)	Faixa 2 (Pobreza)	Faixa 3	Faixa 4
2015 e 2016	Até R\$ 77,00	De R\$ 77,01 à R\$ 154,00	De R\$ 154,01 à 1/2 S.M.	Acima de 1/2 S.M.
2017 e 2018	Até R\$ 85,00	Entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00	Entre R\$ 170,01 até 1/2 S.M.	Acima de 1/2 S.M.
2019, 2020 e 2021	Até R\$ 89,00	Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	Entre R\$ 178,01 e 1/2 S.M.	Acima de 1/2 S.M.

Fonte: CadÚnico – Elaboração própria

A tabela a seguir apresenta a evolução do número de famílias cadastradas ao longo do período.

Tabela 2 – Famílias em condição de Extrema Pobreza e Pobreza cadastradas no CadÚnico em Belo Horizonte (2015 a 2021)

⁸³ Para mais detalhes sobre os critérios utilizados, vale a leitura do documento elaborado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) intitulado “Estudo Técnico Nº 8/2014 - Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000” (BRASIL, 2014)

Mês/Ano	Renda Familiar Per Capta Mensal				
	Faixa 1 (Extrema Pobreza)	Faixa 2 (Pobreza)	Somatório da faixa 1 e 2	Faixa 3	Faixa 4
fev/15	48.466	27.813	76.279	39.557	19.559
fev/16	42.680	27.169	69.849	44.043	21.762
fev/17	38.876	26.934	65.810	52.078	22.285
fev/18	42.299	27.356	69.655	50.792	34.227
fev/19	49.325	22.138	71.463	46.200	42.468
fev/20	58.999	17.893	76.892	44.461	47.386
fev/21	64.781	16.796	81.577	46.518	46.471

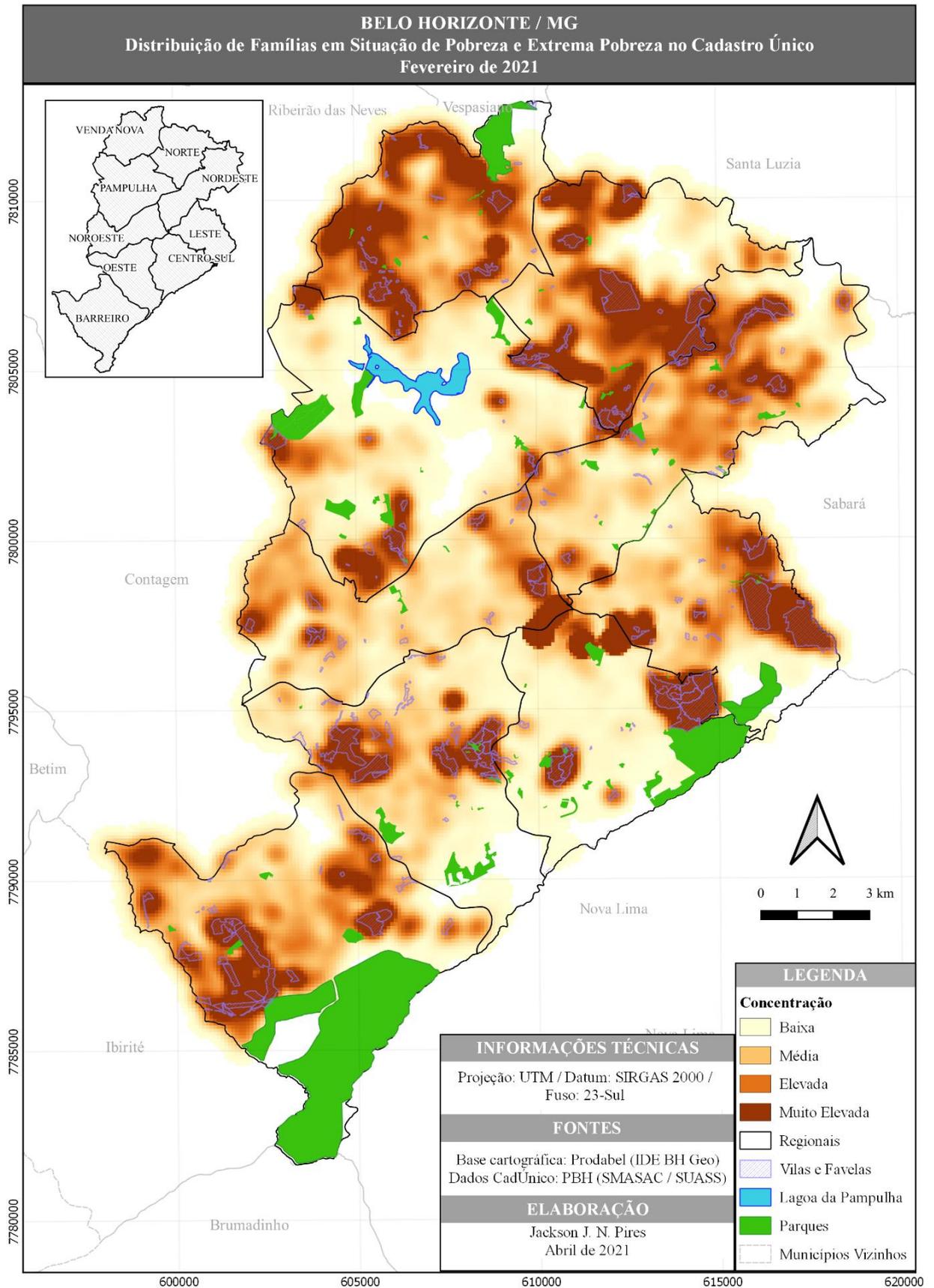
Fonte: CadÚnico (2015 a 2021) / Elaboração própria (2021)

Por meio da análise deste conjunto de dados é possível verificar que as famílias mais pobres componentes do cadastro – aquelas das faixas 1 e 2 - tiveram em fevereiro de 2021 a maior marca registrada no período (81.577). Porém, um dado que merece ainda mais relevância é o do número isolado de famílias em extrema pobreza (apenas a faixa 1). Esta faixa aumentou significativamente, em especial nos dados de 2020 (em mês anterior à chegada da pandemia) e 2021 (após quase um ano sob os efeitos da pandemia).

Esta constatação, por si só, serve para se ter ideia do agravamento das condições socioeconômicas das famílias mais vulneráveis. O poder público, ao monitorar tal dado, poderá tomar providências buscando mitigar este agravamento. Neste sentido, especialmente ao se tratar do governo municipal, é fundamental aprofundar o uso da variável geoespacial visando observar não apenas os dados na escala municipal mas para porções do território, variando assim as escalas e gerando informações de inteligência que poderão subsidiar avaliações e eventuais ações. Aqui ressalta-se a importância dos processos de TPP cujos frutos apresentaremos a seguir. À partir de bases cartográficas existentes na IDE BH Geo, do georreferenciamento de bases do CadÚnico⁸⁴ na Subsecretaria de Assistência Social, e do emprego de software de geoprocessamento é possível, por exemplo, elaborar um mapa que vise informar possíveis concentrações territoriais destas famílias, como apresentado a seguir.

⁸⁴ Sem este processo - que transforma endereços do CadÚnico em georreferências – não seria possível a elaboração dos mapas e tabelas aqui apresentados. Realizado com cada base mensal, exige a atuação de recursos humanos capacitados, uso de softwares de geoprocessamento e consulta aos endereços do Cadastro Técnico Municipal.

Mapa 2: Distribuição das Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza em Belo Horizonte



Fonte: elaboração própria, 2021

Observa-se, por meio do mapa acima (do tipo *kernel*, popularmente chamado “mapa de calor”), certa concentração de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza nas áreas de vilas e favelas, embora os mais pobres estejam presentes em alguma medida em todo o território municipal. Visualmente também chama atenção a distribuição de manchas de concentração “muito elevada” nas regionais Venda Nova, Norte e Barreiro.

As informações extraídas da leitura do mapa apresentado estimulam a busca por informações mais específicas. Por exemplo, qual seria em números a concentração por regional administrativa ou bairros? Neste sentido, os mesmos processos de georreferenciamento que possibilitaram a elaboração do mapa apresentado, propiciam a organização de dados com alto grau de precisão. A tabela a seguir apresenta dados por regional administrativa de Belo Horizonte:

Tabela 3: Famílias em condição de Extrema Pobreza e Pobreza cadastradas no CadÚnico por Regional de Belo Horizonte (Fevereiro de 2021)

Regional Administrativa	Famílias Cadastradas*		
	Faixa de Renda 1 (Extrema Pobreza)	Faixa de Renda 2 (Pobreza)	Faixas 1 e 2
Norte	11048	2098	13146
Barreiro	9198	2432	11630
Venda Nova	8709	2253	10962
Centro-Sul	9241	782	10023
Nordeste	5391	2351	7742
Leste	6264	1356	7620
Oeste	4184	2268	6452
Noroeste	4290	1555	5845
Pampulha	4184	1231	5415

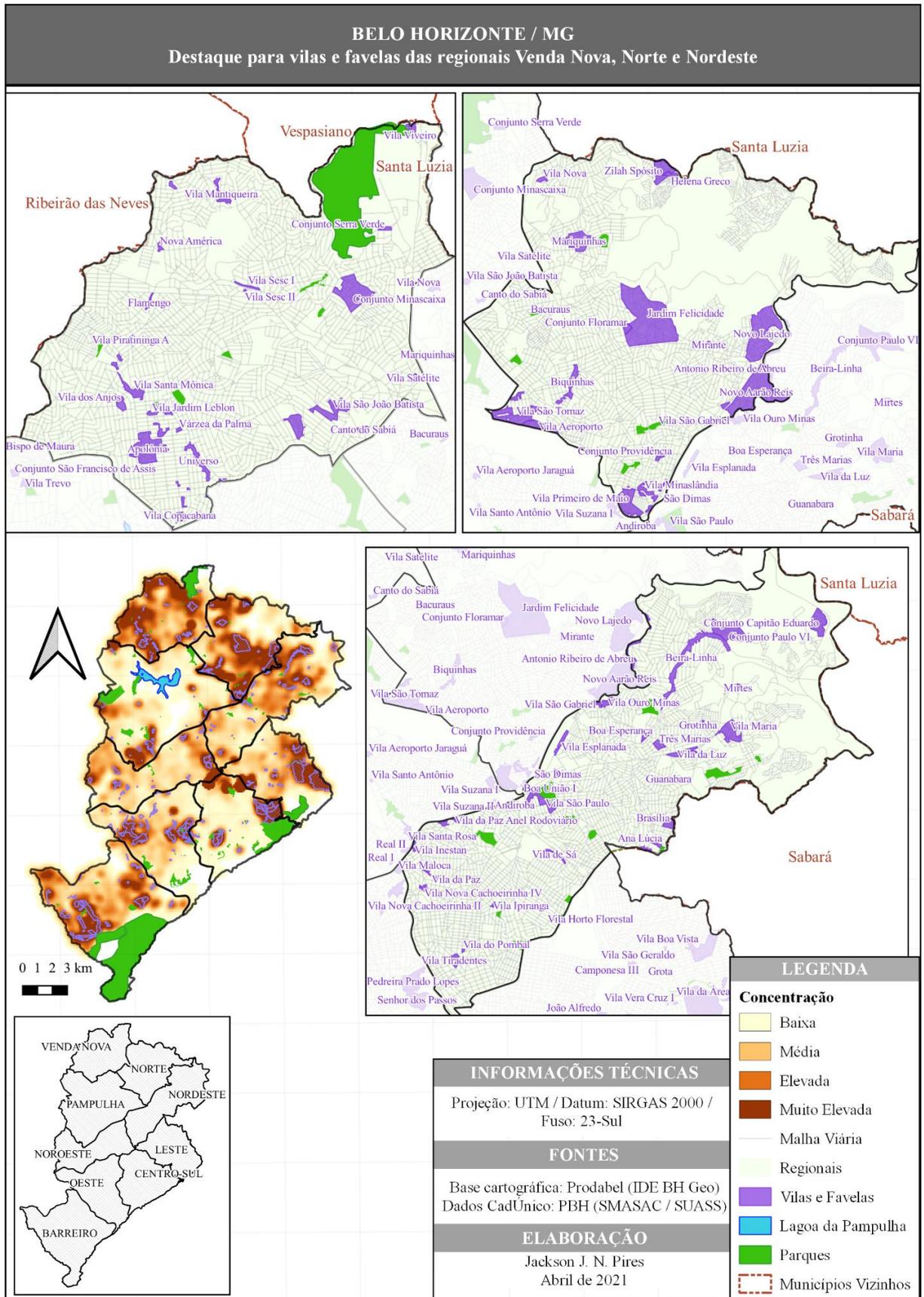
*Do total de 81.577 famílias, 2.742 não puderam ser georreferenciadas por inconsistências no endereço constante do CadÚnico

Fonte: CadÚnico (fevereiro de 2021)

Os dados apresentados permitem confirmar informações do mapa e extrair outras. Confirma-se maior concentração de famílias das faixas de renda 1 e 2 nas regionais Norte, Barreiro e Venda Nova, como já sugeria o espalhamento das manchas nestas regionais. Uma nova informação é de que a regional Centro-Sul, embora tenha menor espalhamento de manchas que indicam concentração “muito elevada”, tem um número de famílias das faixas 1 e 2 muito próximo do número da regional Venda Nova⁸⁵. Tal fato indica uma densidade demográfica mais elevada nas porções da regional em que se encontram as manchas. Para abordar melhor tal situação apresentaremos mais 3 mapas e continuaremos a leitura a seguir.

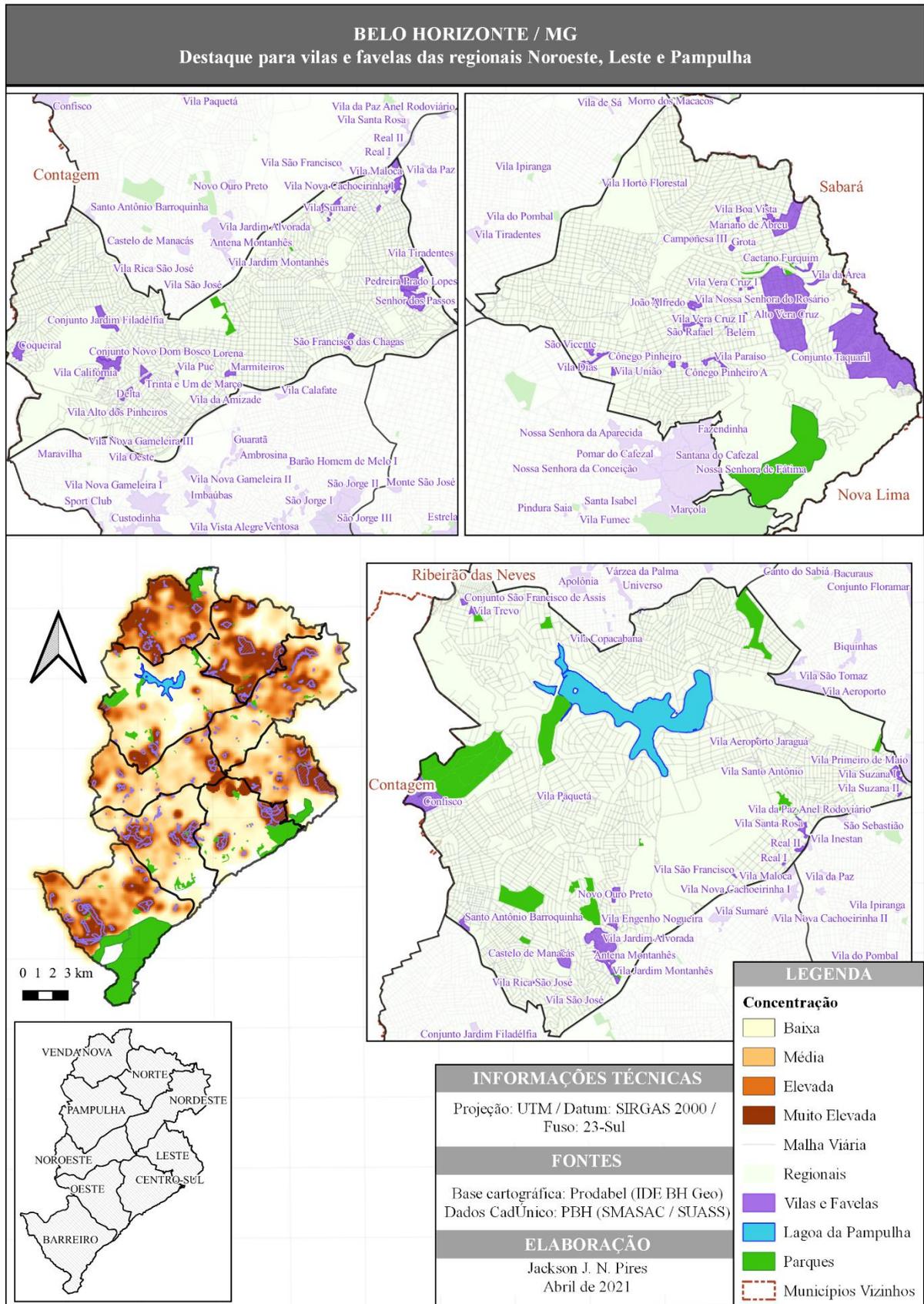
⁸⁵ Ao se tomar apenas famílias com faixa de renda 1 (extrema pobreza) a posição das regionais se altera: a Norte se mantém em primeiro (11.048), seguida por Barreiro (9.198) e, logo após, por Centro-Sul (9.241) e Venda Nova (8.709).

Mapa 3: Famílias em Pobreza e Extrema com destaque para regionais Venda Nova, Norte e Nordeste



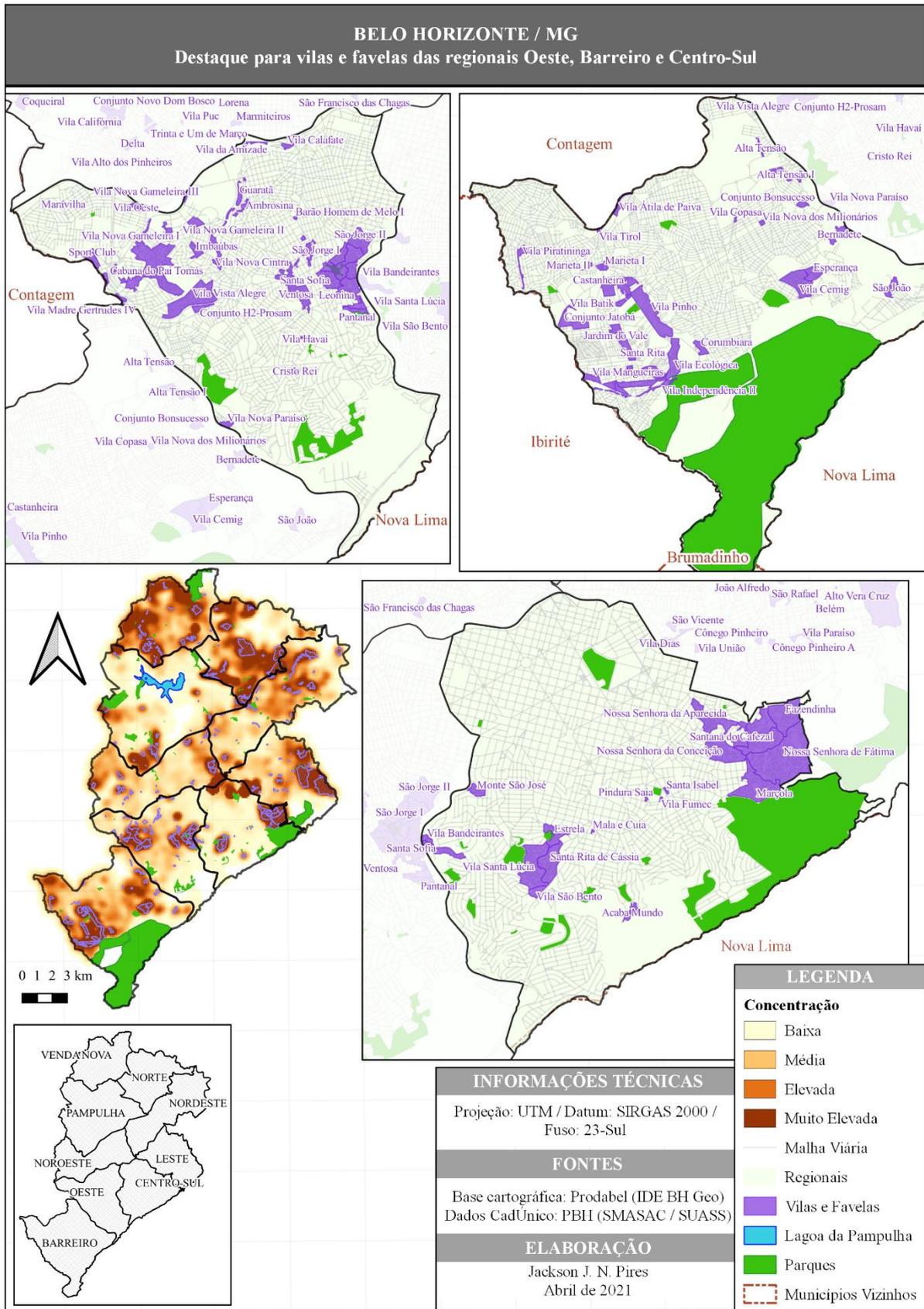
Fonte: elaboração própria, 2021

Mapa 4: Famílias em Pobreza e Extrema com destaque para regionais Noroeste, Leste e Pampulha



Fonte: elaboração própria, 2021

Mapa 5: Famílias em Pobreza e Extrema com destaque para regionais Oeste, Barreiro e Centro-Sul



Fonte: elaboração própria, 2021

Os mapas 3, 4 e 5 apresentados mostram as regionais em destaque ao lado da representação cartográfica da concentração de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. É possível ver com maior detalhe as porções territoriais constituídas por vilas e favelas. Voltando à análise dos dados apresentados na última tabela, a informação de que a regional Centro-Sul possui um número muito próximo da regional Venda Nova (embora possua visualmente menos manchas do que aquela regional) mostra uma tendência de maior densidade demográfica nas áreas mais vulneráveis da regional.

Nos mapas é possível verificar que boa parte das manchas coincide com aglomerados significativos de vilas e favelas. O estudo “Aglomerados Subnormais⁸⁶ – Primeiros resultados” publicado pelo IBGE em 2011 (p. 59) com base nos resultados do Censo Demográfico de 2010 apontou que 87.763 domicílios em Belo Horizonte (de um total de 762.752) estavam localizados em áreas deste tipo. Em relação à população residente, o mesmo estudo indicava (p. 59) que haviam 307.038 habitantes residindo nestas áreas (de um total de 2.368.846). Ainda de acordo com dados do documento citado (p.106), 12,4% dos domicílios (10.861) e dos habitantes (38.225) de aglomerados subnormais desta cidade estavam localizados no Aglomerado da Serra⁸⁷, na Região Centro-Sul. Além do Aglomerado da Serra, a referida regional possui mais vilas onde existem manchas mais intensas, tendo destaque o aglomerado formado pelas vilas Estrela, Santa Lúcia, Santa Rita de Cássia e São Bento, além da Vila Acaba Mundo. Na região limítrofe desta regional com a vizinha Oeste existem algumas outras vilas muito próximas de manchas significativas da regional ao lado. Mas, como pontuamos anteriormente, embora existam concentrações significativas que coincidem com vilas e favelas, a pobreza e extrema pobreza se distribui por todo o município, mesmo em áreas cujo padrão de ocupação e urbanização as diferem dos aglomerados subnormais. Um exemplo disto são as manchas nos limites com as regionais Noroeste e Leste, as quais não coincidem com polígonos

86 Conforme a conceituação do documento: “É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.” (IBGE, 2011, p.19)

87 Considerando as Vilas Fazendinha, Nossa Senhora da Aparecida, Nossa Senhora da Conceição, Nossa Senhora de Fátima, Novo São Lucas, Marçola e Santana do Cafezal que naquele período se encontravam mapeadas na base de dados geoespaciais da Prodabel. Atualmente, conforme tabela de Vilas e Favelas disponível na IDE BH Geo, se observam mais duas vilas mapeadas no aglomerado (Pomar do Cafezal e Teodomiro Cruz).

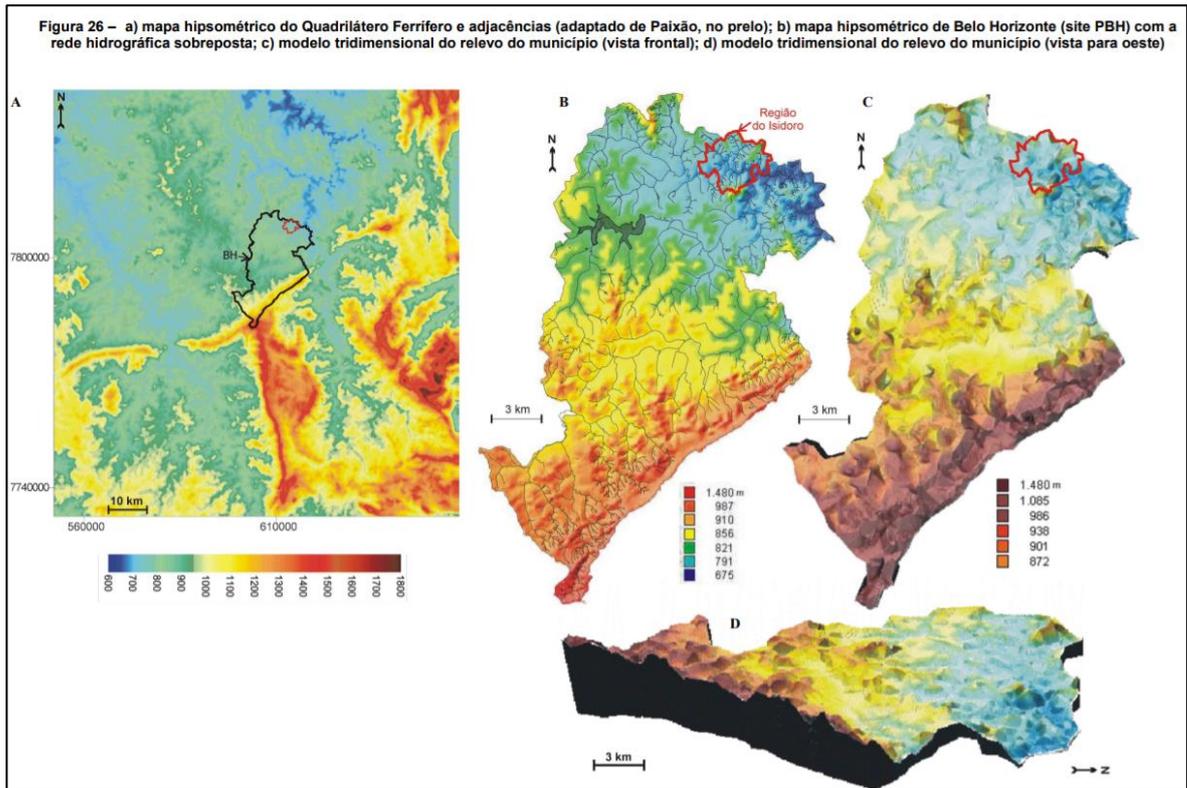
representando vilas e favelas. As manchas em questão se tratam de parcelas dos bairros Barro Preto, Centro, Floresta (parte deste está na regional Leste), Lagoinha e Carlos Prates (estes já na Regional Noroeste).

Tendo em vista a alteridade temporal existente em relação aos dados do Censo 2010, é digno de nota que após o estudo citado o IBGE seguiu acompanhando a evolução dos aglomerados subnormais no país e em maio de 2020 disponibilizou uma apresentação com dados visando subsidiar o enfrentamento à Covid 19 os quais apontavam um aumento de 44% nos municípios com presença de aglomerados subnormais, saindo de 323 em 2010 para 734 em 2019⁸⁸ (IBGE, 2020, p.11). O mesmo documento indica um acréscimo de 48% no número total de áreas com estas características no Brasil, saltando de 6.329 em 2010 para 13.151.

Em Belo Horizonte é possível encontrar exemplos de áreas que não estavam ocupadas na época do Censo de 2010 e passaram por processo de ocupação em caráter precário o que possivelmente as insere dentre os novos aglomerados subnormais. Pode-se citar como exemplo uma área extensa ocupada em caráter precário na região da Sub-bacia do Ribeirão Isidoro (componente da Bacia do Onça) na regional Norte de Belo Horizonte, próximo da divisa com o Município de Santa Luzia (figura 12).

88 O documento citado salienta que os dados apresentados para 2019 são estimados (p.10) e poderão sofrer ajustes após a realização do próximo Censo Demográfico (adiado de 2020 para 2021 devido à COVID 19 e ameaçado por cortes de orçamento feitos pelo governo federal) o que constitui ressalva para estudos que se proponham a realizar comparações com os dados do Censo 2010. Também informa que o IBGE tentará levantar os períodos de surgimento dos aglomerados no sentido de ilustrar se os mesmos não foram contabilizados no Censo de 2010 por alguma limitação técnica. No entanto, o indicativo de aumento dos aglomerados subnormais, em alguma medida, é um fato de acordo com as estimativas disponíveis.

Figura 12 – Mapas hipsométricos e modelos de terreno com destaque para Sub-Bacia do Isidoro



Parte desta área foi ocupada após o período do Censo de 2010, o que faz com que os dados relativos a mesma só possam ser considerados no próximo censo. Por meio de imagens disponíveis gratuitamente no Google Earth é possível ter informações sobre o processo de ocupação da área (figuras 13 e 14).

Figuras 13 e 14: Imagens da região da Sub-bacia do Isidoro antes e após ocupação

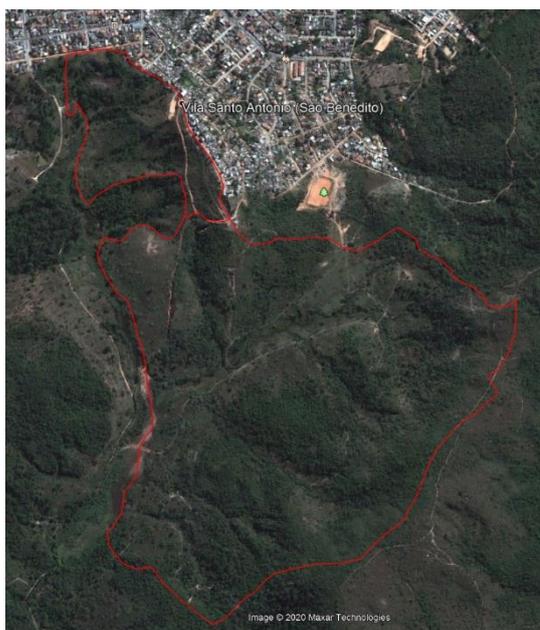


Imagem de 19/06/2010



Imagem de 08/07/2019

Fonte: Google Earth (Acesso em 2020)

Verifica-se que a mesma área que estava tomada por cobertura vegetal no ano em que se realizou o último censo agora se encontra povoada. Ainda que faça parte de um processo de ocupação com uma organização própria de movimentos políticos recentes em torno da função social da propriedade (PAOLINELLI & CANETTI, 2019), a área é dotada de carências estruturais e características apresentadas na definição de aglomerado subnormal do IBGE (2011, p. 19). O território aqui passa uma mensagem importante: de que o aumento de áreas com este tipo de ocupação, conforme foi detectado pelo IBGE, evidencia que apesar dos esforços recentes em torno de programas de habitação, o Brasil segue mantendo o déficit histórico de políticas públicas de tal temática. O cenário também nos chama a atenção para uma avaliação em torno da temática da reforma urbana, surgida na década de 60 e que parece nunca ter figurado de forma consistente na agenda das políticas públicas nacionais.

A seguir apresentamos a tabela com dados por bairro⁸⁹ que corrobora informações já extraídas da leitura dos mapas. Os bairros estão organizados conforme a posição na regional dada pelo somatório de famílias nas faixas 1 e 2.

⁸⁹ Tendo em vista que estamos tratando de uma visão geral sobre a qualificação proporcionada pelos processos de TPP, apresentamos na tabela apenas os 10 primeiros bairros por regional (totalizando 90 bairros dos 487 existentes em Belo Horizonte).

Tabela 6: Famílias em condição de extrema pobreza e pobreza cadastradas no CadÚnico por bairro: 10 maiores quantitativos por regional (Fevereiro de 2021)

Regional	Bairro Popular	Famílias em Situação de Extrema Pobreza	Famílias em Situação de Pobreza	Famílias em Extrema Pobreza e Pobreza
Barreiro	Lindéia	659	197	856
	Araguaia	408	112	520
	Distrito Industrial do Jatobá	439	77	516
	Milionários	390	84	474
	Bonsucesso	358	99	457
	Independência	350	95	445
	Vila Pinho	346	90	436
	Vila CEMIG	356	63	419
	Diamante	322	92	414
	Flávio Marques Lisboa	268	59	327
	Vila Ecológica	272	47	319
Centro-Sul	Barro Preto	2641	28	2669
	Nossa Senhora de Fátima	890	142	1032
	Centro	935	50	985
	Vila Barragem Santa Lúcia	383	63	446
	Marçola	330	50	380
	Vila Novo São Lucas	334	40	374
	Santana do Cafezal	324	44	368
	Santa Rita de Cássia	298	67	365
	Nossa Senhora da Conceição	299	45	344
	Fazendinha	285	37	322
	Nossa Senhora da Aparecida	231	33	264
Leste	Floresta	1655	26	1681
	Alto Vera Cruz	920	228	1148
	Conjunto Taquaril	891	206	1097
	Granja de Freitas	553	121	674
	Vila Dias	562	17	579
	Boa Vista	315	104	419
	São Geraldo	320	96	416
	Santa Tereza	246	27	273
	Paraíso	195	66	261
	Sagrada Família	191	67	258
	Casa Branca	176	51	227

Regional	Bairro Popular	Famílias em Situação de Extrema Pobreza	Famílias em Situação de Pobreza	Famílias em Extrema Pobreza e Pobreza
Nordeste	Jardim Vitória	462	228	690
	Ribeiro de Abreu	453	173	626
	Paulo VI	264	134	398
	Goiânia	260	127	387
	São Gabriel	212	106	318
	Conjunto Paulo VI	244	73	317
	Santa Cruz	219	97	316
	Beira-Linha	206	79	285
	Vila Maria	196	86	282
	Nazaré	181	93	274
	Maria Goretti	172	88	260
Noroeste	Pindorama	409	189	598
	Carlos Prates	449	56	505
	Bonfim	386	40	426
	Pedreira Prado Lopes	240	69	309
	Glória	200	85	285
	Padre Eustáquio	155	73	228
	Aparecida	152	71	223
	Senhor dos Passos	134	52	186
	Santo André	130	48	178
	Dom Bosco	115	53	168
	Vila Califórnia	113	48	161
Norte	Jardim Felicidade	1000	227	1227
	Jaqueline	1002	167	1169
	Novo Aarão Reis	823	137	960
	Granja Werneck	675	67	742
	São Bernardo	581	98	679
	Tupi B	542	125	667
	Primeiro de Maio	616	17	633
	Tupi A	452	93	545
	Jardim Guanabara	407	105	512
	São Tomás	396	102	498
	Providência	344	71	415

Regional	Bairro Popular	Famílias em Situação de Extrema Pobreza	Famílias em Situação de Pobreza	Famílias em Extrema Pobreza e Pobreza
Oeste	Cabana do Pai Tomás	570	315	885
	Vila Vista Alegre	294	168	462
	Ventosa	228	164	392
	Betânia	147	98	245
	Nova Granada	202	34	236
	Salgado Filho	154	75	229
	Havaí	142	85	227
	Vista Alegre	153	72	225
	Santa Sofia	140	72	212
	Leonina	144	61	205
	São Jorge III	121	66	187
Pampulha	Manacás	500	92	592
	Trevo	413	97	510
	Ouro Preto	311	102	413
	Santa Terezinha	262	120	382
	Jardim Alvorada	270	102	372
	Jardim São José	228	55	283
	Confisco	193	50	243
	Urca	133	52	185
	São Francisco	139	45	184
	Santa Amélia	110	36	146
	Vila Jardim Alvorada	89	45	134
Venda Nova	Jardim dos Comerciantes	914	252	1166
	Mantiqueira	833	250	1083
	Céu Azul	720	202	922
	Piratininga	667	178	845
	Lagoa	533	120	653
	Apolônia	532	105	637
	Santa Mônica	340	120	460
	Serra Verde	357	92	449
	Copacabana	355	88	443
	Europa	298	91	389
	Jardim Leblon	291	85	376

Fonte: CadÚnico / Elaboração própria (2021)

O destaque que mencionamos anteriormente, na análise dos mapas, para os bairros Barro Preto, Centro, Floresta (regional Centro-Sul e Leste) e Carlos Prates (Noroeste) se confirma pelos números da tabela. No caso destes bairros, uma parte dos cadastros podem estar relacionados às pessoas em situação de vida nas ruas que se concentram na região do hipercentro, especialmente nas proximidades da rodoviária da cidade. Outra tendência mostrada

pelo mapa na regional Centro Sul e confirmada pela análise da tabela é o número elevado de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza nas vilas do Aglomerado da Serra (2693).

Para além da perspectiva de monitoramento e avaliação territorializados por meio da construção de série histórica, saber onde estas famílias estão concentradas em maior medida e também seu espalhamento pelo município no momento presente pode servir no planejamento de diversas ações do poder público. Em título de exemplo, podemos mencionar uma ação da Prefeitura de Belo Horizonte que tem distribuído cestas básicas e kits de higiene⁹⁰ desde o início de 2020 por ocasião de impactos das medidas de distanciamento social adotadas em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus. Uma das condições que permitem o acesso da família à cesta básica e ao kit de higiene é o cadastro no CadÚnico e faixa de renda mensal per capita familiar de até meio salário mínimo. Saber o número destas famílias elegíveis por regional e bairro pode auxiliar no dimensionamento do custo desta ação por regional e ainda em algum tipo de preparo logístico necessário à distribuição. Diversas outras informações, valiosas para a qualificação de ações da política pública de assistência social no município, podem ser extraídas da leitura dos mapas e também dos dados consolidados por regional e bairro nas tabelas originadas do processo de georreferenciamento do CadÚnico. Porém, nos limitaremos aqui às informações já tratadas, tendo em vista que já demonstram o potencial existente na realização de processos de TPP para tal política.

O segundo estudo de caso que trataremos se baseia em dados de saúde pública relacionados à pandemia de COVID 19 no município de Belo Horizonte. Aqui cabem algumas informações introdutórias. Em primeiro lugar, a nomenclatura adotada para a doença é baseada nas sílabas iniciais em inglês (**C**orona **V**írus **D**isease) e ao ano que marca o início do cenário pandêmico (2019), tendo sido adotada no início de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS)⁹¹. A doença é causada por um vírus (o Sars-Cov-2) e seus efeitos sobre a saúde humana podem incluir o sintoma da “Síndrome Respiratória Aguda Grave” (SRAG) e, em alguns casos, a infecção pode evoluir para óbito. As características de *“alta transmissibilidade do seu agente, velocidade de disseminação, elevada*

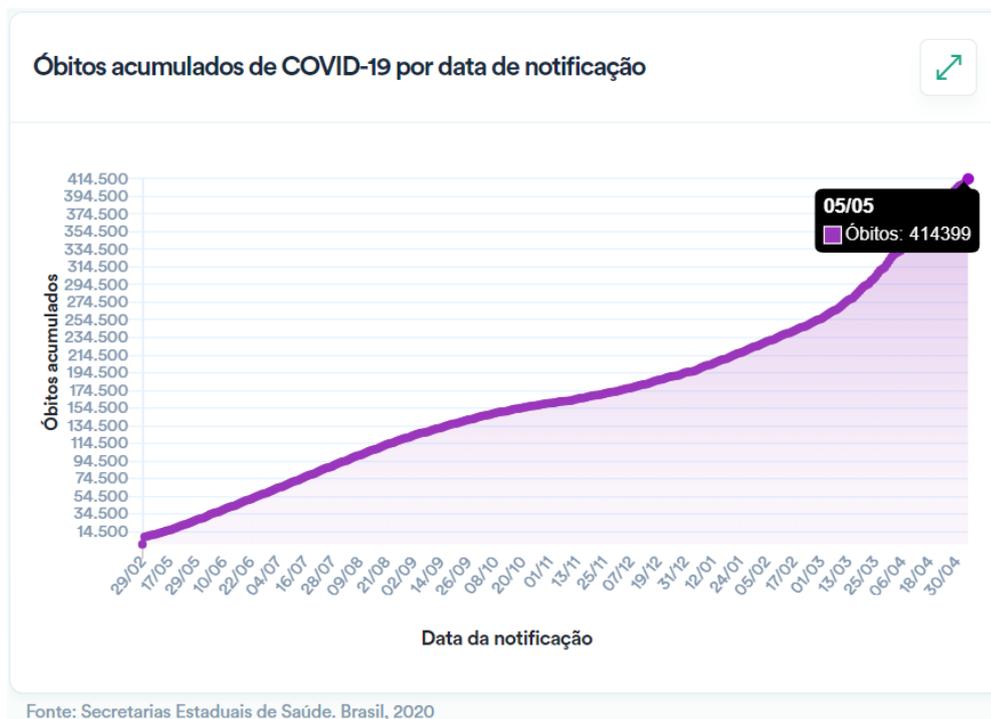
90 Informações disponíveis na página da prefeitura (<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cestas-basicas-para-publicos-vulneraveis> e <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-entregou-3-milhoes-de-cestas-basicas-em-um-ano-oferta-continua-em-abril> - acesso em 21/04/2021)

91 Informação constante na página Fundação Oswaldo Cruz (<https://portal.fiocruz.br/pergunta/por-que-doenca-causada-pelo-novo-coronavirus-recebeu-o-nome-de-covid-19> - acesso em 21/04/2021)

incidência e gravidade” (CASTRO-DE-ARAÚJO et al, 2020, p.1) levaram a OMS a declarar em 2020 a situação de pandemia (XAVIER et al, 2020, p1).

No momento em que se realiza a escrita deste texto, milhões de pessoas já foram afetadas de alguma forma pela doença em todo o mundo e governos de todos os países se encontram pressionados pelos efeitos da doença sobre a estrutura de atendimento em saúde ou, no mínimo, em alerta diante da possibilidade de expansão da doença em seus territórios. O Brasil chegou a mais de 400 mil mortes pela doença no mês de abril de 2021 conforme tem sido acompanhado e noticiado pela imprensa bem como divulgado⁹² pelo governo brasileiro (gráfico xx).

Figura 15: Óbitos acumulados por COVID 19 no Brasil entre março de 2020 e maio de 2021



Fonte: Ministério da Saúde (Disponível em <https://covid.saude.gov.br/> - consulta em 06/05/2021)

⁹² Embora atualmente os dados estejam disponíveis em site governamental, importa notar que o atual governo brasileiro demonstrou resistência em divulgar os mesmos. Os dados diários e acumulados vinham sendo apresentados pelo Ministério da Saúde até o final de maio de 2020, mas o governo havia suspenso esta divulgação para apresentar apenas dados das últimas 24 horas, o que foi questionado ao STF por partidos políticos. No dia 8 junho de 2020, o Superior Tribunal Federal (STF) proferiu decisão, por meio do ministro Alexandre de Moraes, determinando que o governo federal disponibilizasse os dados acumulados de casos e óbitos pela doença desde o início da pandemia (STF, 2020). Após a decisão do ministro, no dia 11 de junho, a Advocacia Geral da União (AGU) ainda apresentou pedido buscando a revogação da decisão liminar, reiterando a aparente resistência.

Uma última informação relevante antes da apresentação dos dados de Belo Horizonte em uma visão territorializada, é a de que alguns pesquisadores tem compreendido a emergência da COVID 19 como uma *sindemia* e não uma *pandemia* (HORTON, 2020). Conforme o editorial de Richard Horton na revista científica *The Lancet*, o termo *sindemia* foi cunhado pelo antropólogo e médico estadunidense *Merril Singer* na década de 90. Horton cita a definição sobre o termo contida em um artigo de *Singer et al* para a mesma revista no ano de 2017 e observa sua relação com o cenário provocado pela COVID 19 (HORTON, 2020, p.1):

(...) Singer argued that a syndemic approach reveals biological and social interactions that are important for prognosis, treatment, and health policy. Limiting the harm caused by SARS-CoV-2 will demand far greater attention to NCDs and socioeconomic inequality than has hitherto been admitted. A syndemic is not merely a comorbidity. Syndemics are characterised by biological and social interactions between conditions and states, interactions that increase a person's susceptibility to harm or worsen their health outcomes. In the case of COVID-19, attacking NCDs will be a prerequisite for successful containment. (...) For the poorest billion people in the world today, NCDs make up over a third of their burden of disease.
(...) The most important consequence of seeing COVID-19 as a syndemic is to underline its social origins. The vulnerability of older citizens; Black, Asian, and minority ethnic communities; and key workers who are commonly poorly paid with fewer welfare protections points to a truth so far barely acknowledged—namely, that no matter how effective a treatment or protective a vaccine, the pursuit of a purely biomedical solution to COVID-19 will fail. 93

Portanto, o termo *sindemia* assinala a situação em que a doença é agravada pela existência de comorbidades representadas por doenças não transmissíveis (DNTs⁹⁴ na sigla em

93 Em tradução livre: “*Singer argumenta que uma abordagem sindêmica busca revelar aspectos biológicos e também interações sociais importantes para o prognóstico, tratamento e políticas de saúde. Abordar devidamente os danos causados pelo SARS-CoV-2 até o momento demanda maior atenção para DNTs (Doenças Não Transmissíveis) e desigualdades socioeconômicas do que até agora foi admitido. Sindêmico é o que vai além de meras comorbidades. Sindemias são caracterizadas por interações biológicas e sociais, entre condições e estados, que aumentam a susceptibilidade de indivíduos a ter resultados piores no enfrentamento da doença e reestabelecimento de sua saúde. No caso da COVID 19, enfrentar as DNTs é um pré-requisito para o sucesso na contenção. (...) Para o bilhão de pessoas mais pobres do mundo, as DNTs são mais de um terço da carga de doenças. (...) A mais importante lição que a COVID 19 traz diz respeito a questões sociais. A maior vulnerabilidade de cidadãos idosos, negros, asiáticos, minorias étnicas e trabalhadores braçais (comumente mal pagos, com menos proteção e condições de bem estar) aponta para uma realidade mal reconhecida: que não importa quão eficaz é um tratamento ou proteção de uma vacina, a busca de uma solução puramente biomédica para COVID-19 falhou.*”

94 Conforme as *World Health Statistics 2020 (Estatísticas Globais de Saúde 2020)* divulgadas pela OMS em dezembro de 2020, as DNTs (NCDs ou Noncommunicable Diseases em inglês) foram

português), situação que está presente ao se analisar o cenário provocado pela COVID 19, mas não se limita a isto. O que mais diferencia o termo, é a observação em torno das condições sociais que interferem no contexto. O autor, ainda acrescenta que a sociedade nunca estará verdadeiramente segura em relação à urgências globais de saúde enquanto governos não elaborarem políticas e programas voltados para a superação de disparidades. O reconhecimento do cenário como sindêmico e a afirmação de Horton dialogam com preocupação recorrente em propostas das Nações Unidas, mas ainda pouco incorporadas por governos nacionais. É o caso da Agenda 2030 consubstanciada nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O primeiro objetivo é o de superação da pobreza “em todas as suas formas e lugares” (NAÇÕES UNIDAS, 2015). O objetivo leva a pensar em uma perspectiva mundial em que o crescimento econômico fosse favorável aos pobres e, além disto, que visasse superar a pobreza em dimensões além da monetária (ou de renda). Como trata o IBGE em sua Síntese de Indicadores Sociais (2019, p.57):

A definição de pobreza remete a privação do bem-estar, que pode ser entendida como a limitação da capacidade que os indivíduos possuem de participar na sociedade, o que envolve fatores diversos como, por exemplo, se sentir seguro, ter acesso a oportunidades, ter uma alimentação adequada e ter bons relacionamentos sociais.

Logo, a monetária é apenas uma das dimensões da pobreza. Mas, se é apenas uma delas, talvez seja a raiz mais profunda que se põe como fator limitante à superação de outras. O motivo de governos nacionais não terem adotado ainda políticas efetivas como as defendidas pelos ODS, também necessárias para garantir a saúde pública em um contexto social mundial, provavelmente se liga ao paradigma socioeconômico vigente. E que aparentemente tem levado a um crescimento exponencial de desigualdade socioeconômica em nível global nas últimas décadas que, conforme defendem alguns autores, “caso não seja devidamente monitorado e

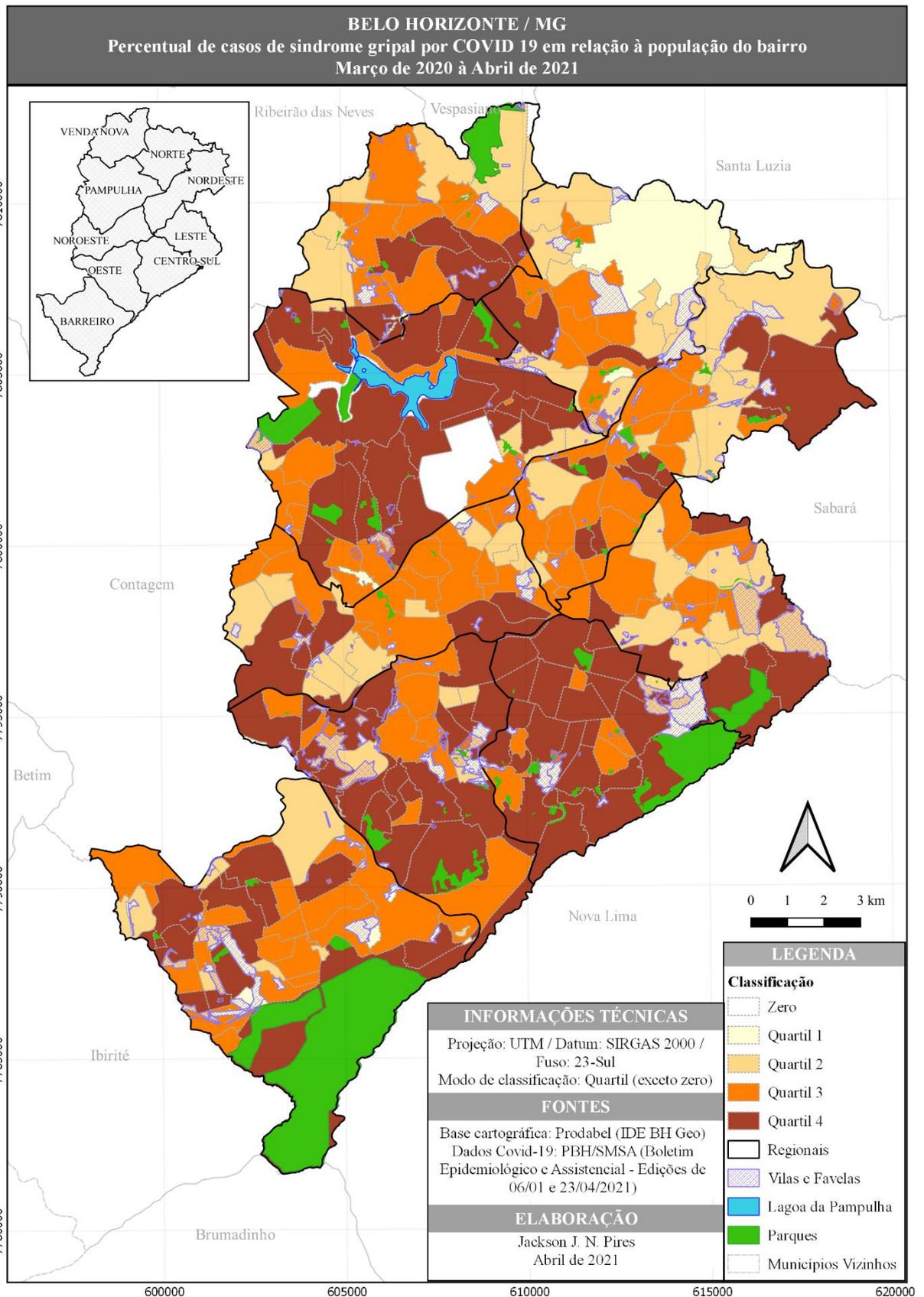
responsáveis em 2019 por 7 entre 10 principais causas de mortes registradas, um aumento significativo em relação ao ano 2000 quando foram de 4 entre 10. As que mais se destacam são as doenças cardiovasculares, câncer, doenças respiratórias crônicas e diabetes. Há uma relação entre a letalidade destas doenças com o que a OMS trata como fatores de risco ambientais, metabólicos ou comportamentais (*environmental, metabolic and behavioural risk factors*), por exemplo: poluição do ar, uso de tabaco, obesidade, hipertensão, dieta não saudável, sedentarismo e consumo prejudicial de álcool. (Fonte: <https://www.who.int/data/gho/whs-2020-visual-summary> e <https://www.who.int/data/stories/leading-causes-of-death-and-disability-2000-2019-a-visual-summary> - consulta em 21/04/2021)

enfrentado, pode levar a todo tipo de catástrofes políticas, econômicas e sociais” (PIKKETY et al, 2018, p. 4).

Pelo exposto, constatamos que o termo sindemia de fato parece o mais adequado para tratar do cenário de emergência epidemiológica global causado pela COVID 19 e por isto o utilizaremos aqui. A adoção de uma perspectiva territorializada sobre os casos registrados ligados à doença é fundamental para tal constatação pois é ela que permite apontamentos e análises como os feitos por Horton na revista *The Lancet* à respeito do impacto da COVID 19 sobre as parcelas mais vulneráveis da população. É nos territórios que se encontram materializadas as desigualdades e, conseqüentemente, o enfrentamento efetivo das mesmas exigirá uma visão territorializada das políticas públicas.

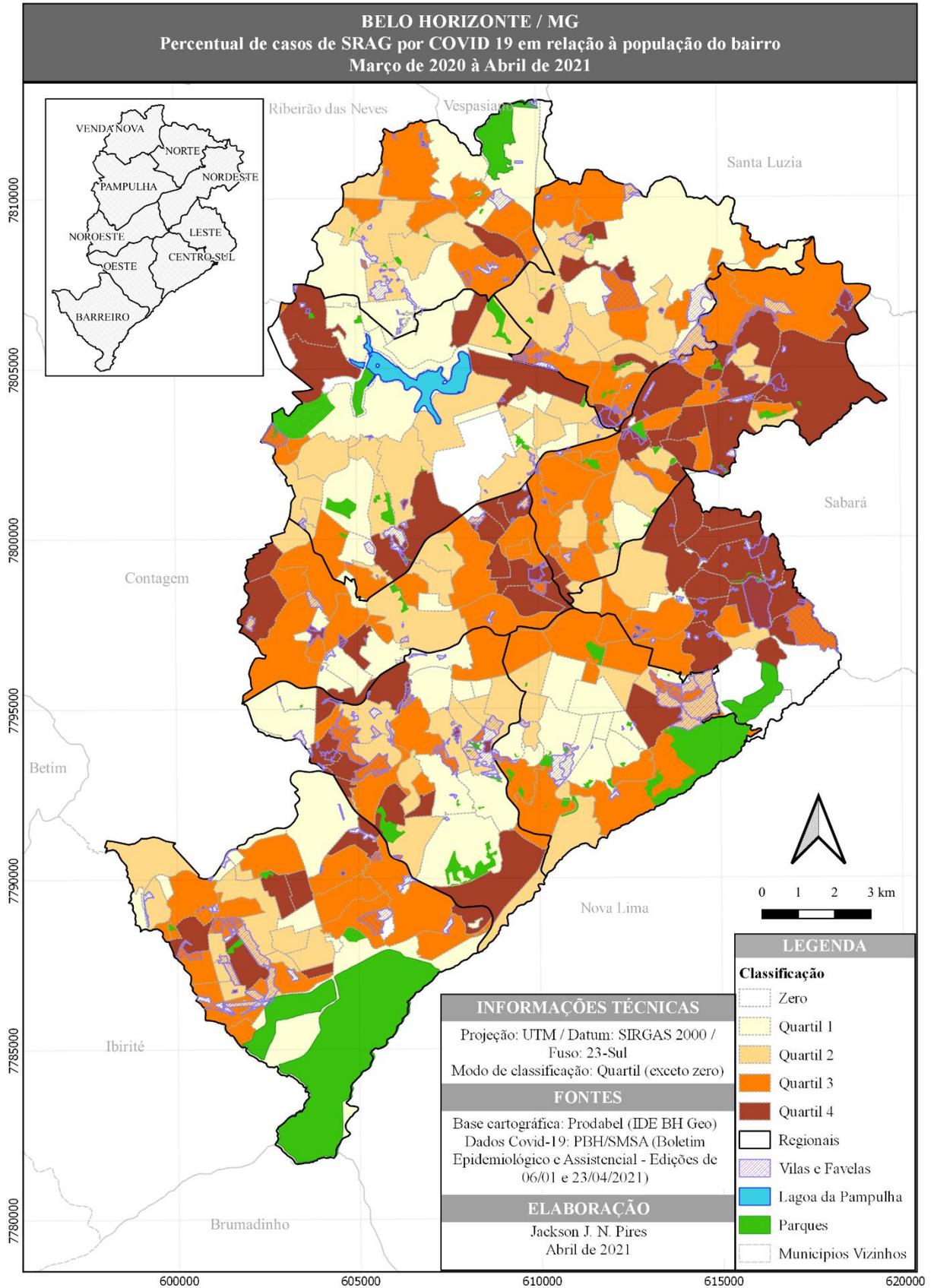
Feitas as considerações, apresentaremos a seguir dados relativo à COVID 19 em Belo Horizonte. Utilizamos como fontes dos dados boletins epidemiológicos e assistenciais emitidos pela prefeitura os quais contêm dados por bairro que foram extraídos e geoprocessados para gerar algumas informações. Os mapas adiante foram elaborados com base em tais dados e cálculos da taxa de mortalidade e letalidade (OPAS, 2008).

Mapa 4: Percentual de Síndrome Gripal por COVID 19 em relação à população por bairro (03/2020 a 04/2021)



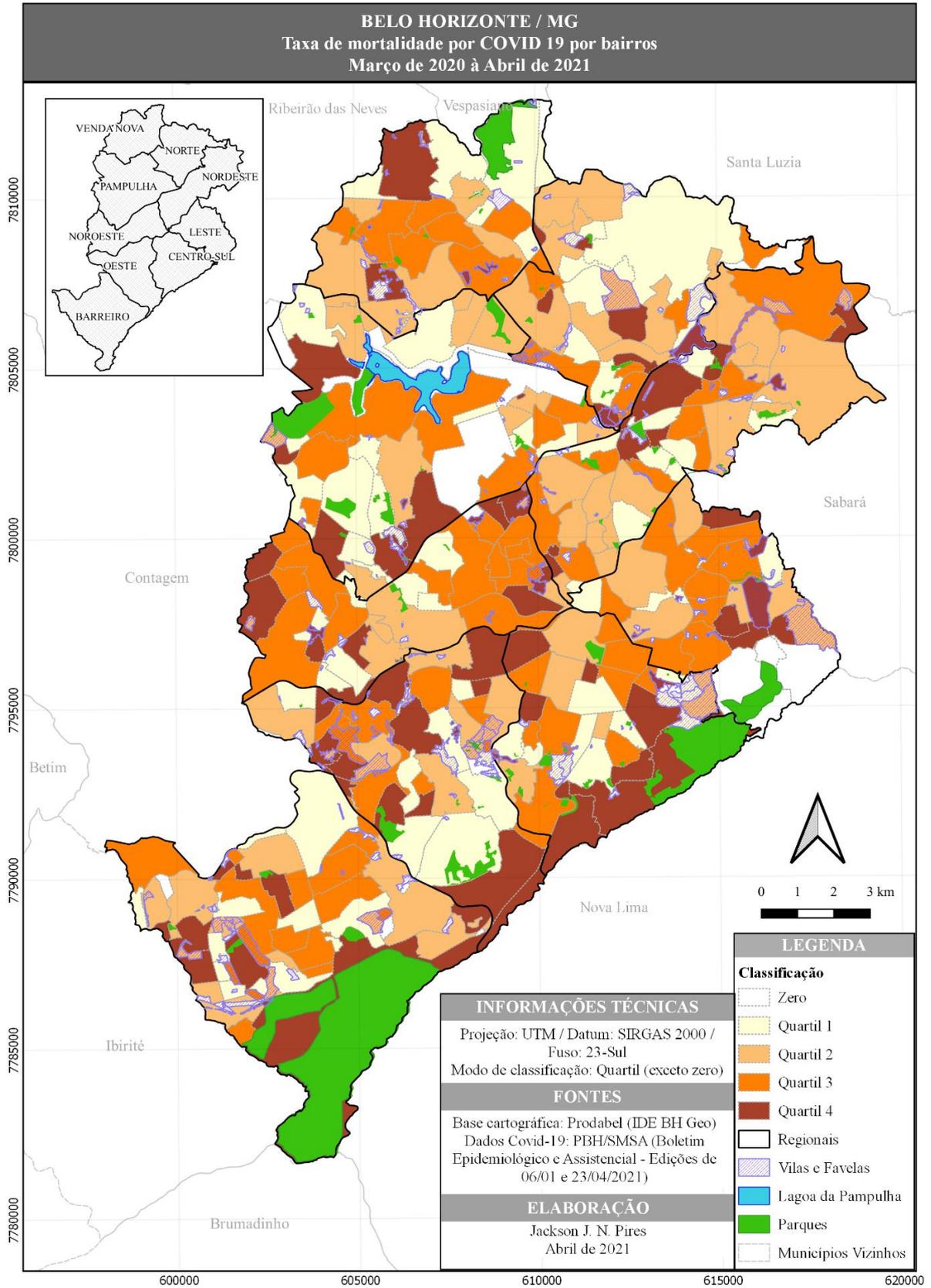
Fonte: Elaboração própria (2021)

Mapa 5: Percentual de SRAG em relação à população por bairro (03/2020 a 04/2021)



Fonte: elaboração própria (2021)

Mapa 6: Percentual de SRAG em relação à população por bairro (03/2020 a 04/2021)



Fonte: elaboração própria (2021)

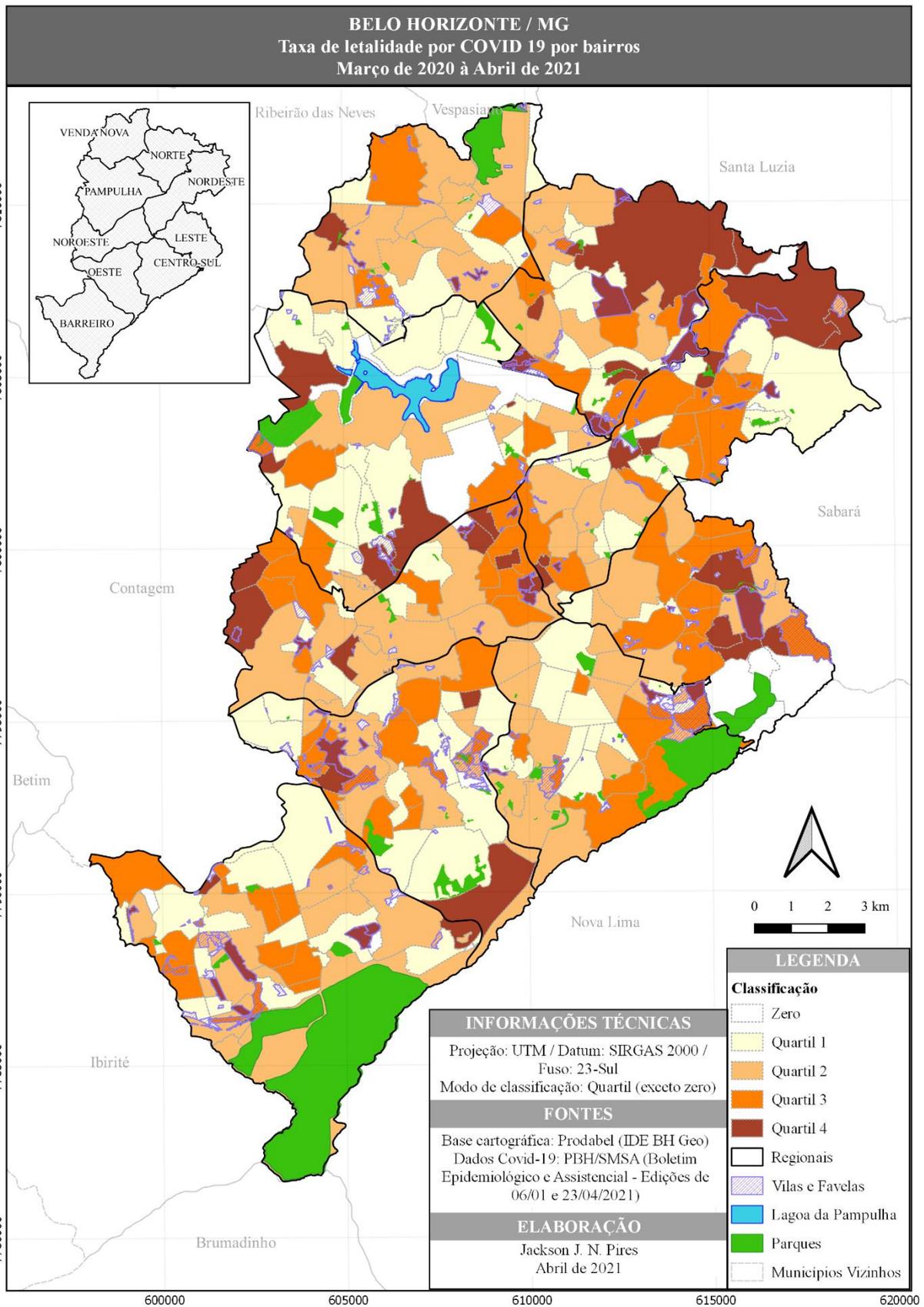
Os mapas apresentados não puderam ser feitos utilizando o mesmo método (kernel ou “calor”) utilizado para aqueles que apresentamos anteriormente visando analisar a distribuição e regiões de concentração de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. O motivo para a diferença é que os dados extraídos dos boletins regularmente publicizados pela Prefeitura de Belo Horizonte são consolidados por bairro. Para fins de mapeamento, os dados fazem referência aos polígonos que representam cada bairro do município, enquanto os dados do CadÚnico se encontravam desagregados, fazendo referência a pontos em diversos locais da cidade. Diante disto, os mapas com dados da COVID 19 foram elaborados utilizando um método de classificação dos polígonos de acordo com o número de registros atribuído a cada um.

A criação dos grupos foi feita através do cálculo da medida estatística *percentil* que, conforme CARVALHO (2002) usa “a divisão do conjunto de dados ordenados em 100 partes iguais”. No caso dos mapas foi utilizado um percentil notável, o quartil, por meio do qual os dados dos bairros foram divididos em 4 grupos que concentram, cada um, 25% dos valores, indo desde os mais baixos (quartil 1), passando pelos médios (quartis 2 e 3) e chegando aos mais elevados (quartil 4). Importa mencionar mais duas outras informações relevantes para a compreensão dos dados apresentados. A primeira é que os dados utilizados para o cálculo dos quartis se referem ao número de casos frente à população de cada bairro, ou seja, são valores relativos de modo a permitir uma visão comparativa entre os bairros conforme a população residente. Outro ponto importante é que os bairros que não apresentaram nenhum registro foram mantidos em um grupo em separado (zero) de modo a ressaltar a ausência do fenômeno observado.

Passando a análise dos dados mapeados, em primeiro lugar observemos a sequência dos temas dos mapas, a qual ilustra o aumento do nível de gravidade dos casos registrados (síndrome gripal, síndrome respiratória aguda grave - SRAG - e óbitos pela doença⁹⁵). Em relação à distribuição de bairros pelos quartis, é possível verificar em regionais diferentes uma situação semelhante: bairros mais pobres (alguns sendo vilas e favelas) que foram classificados em quartis mais baixos em relação a casos de síndrome gripal - manifestação clínica branda da doença – mas foram classificados em quartis mais altos quando se trata de SRAG – manifestação clínica aguda da doença - e também de taxa de mortalidade pela doença.

Mapa 7: Percentual de Óbitos por COVID 19 em relação à população por bairro (03/2020 a 04/2021)

95 BASTOS et al (2020)



Fonte: elaboração própria (2021)

Tabela 7: 10 primeiros bairros com maior número de registros relativos à COVID 19 por regional administrativa de Belo Horizonte

Regional	% Síndrome Gripal (registros/população)		% Síndrome Respiratória Aguda Grave (registros/população)		Taxa de mortalidade (óbitos/população)		Taxa de letalidade (síndrome gripal/óbitos)	
Barreiro	Vila Petrópolis	17,44	Distrito Industrial do Jatobá	1,47	CDI Jatobá	0,46	Esperança	0,10
	Distrito Industrial do Jatobá	14,82	CDI Jatobá	1,39	Distrito Industrial do Jatobá	0,29	Vitória da Conquista	0,06
	CDI Jatobá	12,97	Marieta II	1,02	Serra do Curral	0,27	Vila Pinho	0,06
	Serra do Curral	10,99	Vila Petrópolis	0,95	Marilândia	0,22	Vila CEMIG	0,06
	Barreiro	7,49	Vila COPASA	0,88	João Paulo II	0,21	Santa Rita	0,06
	Petrópolis	6,59	Vila Nova dos Milionários	0,81	Ademar Maldonado	0,21	João Paulo II	0,05
	Diamante	6,33	Bairro Novo das Indústrias	0,76	Vale do Jatobá	0,20	Vila Piratininga	0,05
	Tirol	6,32	Teixeira Dias	0,73	Vila Independência II	0,19	Vila Independência II	0,04
	Mangueiras	6,11	Santa Helena	0,71	Teixeira Dias	0,18	Vale do Jatobá	0,04
Pilar	6,03	Pongelupe	0,71	Cardoso	0,18	Átila de Paiva	0,04	
Centro-Sul	Cidade Jardim	8,47	Serra	0,66	Comiteco	0,27	Conjunto Santa Maria	0,09
	Belvedere	8,18	Nossa Senhora da Aparecida	0,61	Conjunto Santa Maria	0,25	Fazendinha	0,08
	Comiteco	7,94	Boa Viagem	0,60	Cidade Jardim	0,25	Ápia	0,07
	Barro Preto	7,75	Comiteco	0,60	Ápia	0,23	Vila Bandeirantes	0,06
	Funcionários	7,11	Conjunto Santa Maria	0,59	Boa Viagem	0,23	Nossa Senhora da Aparecida	0,05
	Centro	6,87	Barro Preto	0,58	Nossa Senhora da Aparecida	0,22	Boa Viagem	0,04
	Luxemburgo	6,74	São Bento	0,56	Serra	0,20	Coração de Jesus	0,04
	Lourdes	6,68	Santa Efigênia	0,56	Barro Preto	0,20	Nossa Senhora de Fátima	0,04
	Savassi	6,65	Nossa Senhora do Rosário	0,55	Mangabeiras	0,19	Estrela	0,04
Santo Agostinho	6,49	Centro	0,54	Belvedere	0,19	Monte São José	0,04	
Leste	Baleia	44,48	Belém	10,13	Belém	3,38	Belém	0,25
	Belém	13,50	Vila Dias	1,41	Vila Vera Cruz I	0,25	Vila Paraíso	0,17
	Cônego Pinheiro A	8,79	Granja de Freitas	1,10	João Alfredo	0,24	João Alfredo	0,10
	Cidade Jardim Taquaril	7,10	Mariano de Abreu	1,09	Saudade	0,23	Vila Boa Vista	0,09
	Vila Dias	6,31	Vera Cruz	1,08	Vila Paraíso	0,23	Vila Vera Cruz I	0,08
	Granja de Freitas	6,19	Pompéia	1,06	Taquaril	0,22	Alto Vera Cruz	0,07
	Pirineus	5,94	Taquaril	1,00	Jonas Veiga	0,22	Saudade	0,06
	Floresta	5,90	Vila Vera Cruz I	0,98	Alto Vera Cruz	0,21	Taquaril	0,05
	Nova Vista	5,62	Esplanada	0,94	Vila Dias	0,19	Jonas Veiga	0,05
Santa Inês	5,30	Nova Vista	0,92	Mariano de Abreu	0,19	São Geraldo	0,04	

Regional	% Síndrome Gripal (registros/população)		% Síndrome Respiratória Aguda Grave (registros/população)		Taxa de mortalidade (óbitos/população)		Taxa de letalidade (síndrome gripal/óbitos)	
Nordeste	Pousada Santo Antônio	8,59	Beija Flor	1,73	Beija Flor	0,30	Vila da Luz	0,50
	Palmares	8,15	Vila São Paulo	1,20	Pirajá	0,26	Vila São Gabriel	0,11
	Fernão Dias	8,10	São Cristóvão	1,08	Belmonte	0,25	Vila Maria	0,08
	Jardim Vitória	7,34	Bela Vitória	1,00	Vila Maria	0,23	Belmonte	0,07
	Paulo VI	6,58	Paulo VI	0,96	São Paulo	0,23	Pirajá	0,07
	Vila da Paz	6,55	Vila Maria	0,93	Vila São Gabriel	0,23	Beira-Linha	0,07
	Nova Floresta	6,20	São Paulo	0,91	São Cristóvão	0,22	Antônio Ribeiro de Abreu	0,07
	Penha	6,11	Vila da Paz	0,88	Grotinha	0,21	São Cristóvão	0,07
	Silveira	5,92	Pirajá	0,85	Antônio Ribeiro de Abreu	0,20	Boa Esperança	0,06
	Dom Joaquim	5,74	Jardim Vitória	0,84	São Gabriel	0,19	Beija Flor	0,05
Noroeste	Conjunto Califórnia I	7,09	Vila Nova Cachoeirinha II	2,61	Vila Nova Cachoeirinha II	1,96	Vila Nova Cachoeirinha II	0,38
	Oeste	7,07	Conjunto Novo Dom Bosco	1,21	Vila das Oliveiras	0,39	Vila Maloca	0,11
	Álvaro Camargos	6,91	Bonfim	0,87	Conjunto Novo Dom Bosco	0,27	São Francisco das Chagas	0,11
	Vila das Oliveiras	5,88	Ermelinda	0,85	Ermelinda	0,25	Conjunto Novo Dom Bosco	0,10
	Califórnia	5,77	Nova Cachoeirinha	0,82	Coqueiros	0,23	Pedreira Prado Lopes	0,09
	Bonfim	5,61	Santo André	0,80	Conjunto Califórnia I	0,23	Senhor dos Passos	0,07
	Dom Bosco	5,47	Coqueiros	0,79	Dom Cabral	0,22	Vila Sumaré	0,07
	Carlos Prates	5,43	Vila Califórnia	0,76	Nova Cachoeirinha	0,20	Vila das Oliveiras	0,07
	Nova Cachoeirinha	5,35	Pindorama	0,73	Oeste	0,20	Dom Cabral	0,06
	Caiçaras	5,30	Aparecida Sétima Seção	0,73	Senhor dos Passos	0,20	Vila Nova Cachoeirinha I	0,06
Norte	Boa União II	10,15	Boa União II	4,81	Boa União II	0,53	Zilah Spósito	0,11
	Satélite	6,27	Aarão Reis	0,73	Campo Alegre	0,37	Novo Aarão Reis	0,09
	Planalto	5,95	Primeiro de Maio	0,70	Primeiro de Maio	0,27	Campo Alegre	0,07
	Guarani	5,69	Xodó-Marize	0,69	Aarão Reis	0,22	Madri	0,06
	Primeiro de Maio	5,31	Etelvina Carneiro	0,69	Novo Aarão Reis	0,21	Granja Werneck	0,06
	Heliópolis	5,25	Solimões	0,68	Madri	0,20	Vila Primeiro de Maio	0,06
	Campo Alegre	5,21	Campo Alegre	0,68	Satélite	0,20	São Tomáz	0,05
	Aarão Reis	5,14	Mirante	0,67	Tupi A	0,19	Boa União II	0,05
	Vila Clóris	5,14	Vila Primeiro de Maio	0,66	Vila Primeiro de Maio	0,19	São Gonçalo	0,05
	Floramar	5,01	Jaqueline	0,61	São Tomáz	0,18	Primeiro de Maio	0,05

Regional	% Síndrome Gripal (registros/população)		% Síndrome Respiratória Aguda Grave (registros/população)		Taxa de mortalidade (óbitos/população)		Taxa de letalidade (síndrome gripal/óbitos)	
Oeste	Gameleira	55,04	Barão Homem de Melo IV	6,00	Maravilha	1,69	Maravilha	0,33
	Barão Homem de Melo IV	26,00	Gameleira	3,17	Gameleira	0,58	Barão Homem de Melo III	0,11
	Estoril	8,68	Maravilha	1,69	Barão Homem de Melo IV	0,50	Olhos d'Água	0,07
	Buritis	8,62	Vila Oeste	0,92	Barão Homem de Melo III	0,46	Imbaúbas	0,06
	Estrela do Oriente	7,82	Olhos d'Água	0,91	Olhos d'Água	0,30	Cabana do Pai Tomás	0,06
	Guaratã	7,53	Madre Gertrudes	0,84	Bairro das Indústrias II	0,27	Vila Nova Gameleira I	0,06
	Camargos	7,38	Estrela do Oriente	0,81	Estrela do Oriente	0,24	Barroca	0,05
	Bairro das Indústrias II	7,32	Vila Madre Gertrudes I	0,78	Vista Alegre	0,24	Vila Oeste	0,05
	Cinqüentenário	7,15	Vila Antena	0,77	Vila Oeste	0,21	Vista Alegre	0,04
	Prado	6,38	Guaratã	0,74	Parque São José	0,21	Vila Madre Gertrudes II	0,04
Pampulha	Xangri-lá	94,51	Vila Suzana II	3,15	Vila Jardim Montanhês	0,73	Vila Rica	0,10
	Castelo	9,34	Vila Jardim Montanhês	1,46	Vila Rica	0,47	Vila Jardim Montanhês	0,09
	Aeroporto	9,20	Engenho Nogueira	1,17	Novo Ouro Preto	0,38	Unidas	0,08
	Paquetá	8,49	Vila Aeroporto Jaraguá	1,07	Engenho Nogueira	0,34	Vila Santo Antônio Barroquinha	0,08
	Vila Jardim Montanhês	8,39	Braúnas	1,02	Braúnas	0,33	Braúnas	0,07
	Vila Suzana I	7,17	Trevo	0,88	Jardim Alvorada	0,29	Novo Ouro Preto	0,06
	Santa Branca	7,17	Aeroporto	0,86	Unidas	0,26	Jardim Alvorada	0,06
	Itapoã	6,92	Novo Ouro Preto	0,75	Urca	0,20	Engenho Nogueira	0,05
	Engenho Nogueira	6,87	Jardim Alvorada	0,72	Alípio de Melo	0,20	Urca	0,05
	Jaraguá	6,85	Vila Paquetá	0,67	São Luíz	0,18	Confisco	0,04
Venda Nova	Venda Nova	7,96	Vila Jardim Leblon	0,84	Vila Nossa Senhora Aparecida	0,35	Vila Piratininga Venda Nova	0,09
	Várzea da Palma	7,56	Vila SESC	0,83	Flamengo	0,29	Vila Nossa Senhora Aparecida	0,09
	Parque São Pedro	7,03	Vila Mantiqueira	0,80	Vila SESC	0,28	Vila Santa Mônica	0,08
	Candelária	6,87	Várzea da Palma	0,76	Vila Piratininga Venda Nova	0,26	Flamengo	0,07
	São João Batista	6,03	Venda Nova	0,70	Vila São João Batista	0,19	Vila SESC	0,06
	Copacabana	5,97	Minascaixa	0,64	Jardim Leblon	0,19	Vila São João Batista	0,06
	Vila Satélite	5,91	Mantiqueira	0,60	Mantiqueira	0,18	Lagoa	0,05
	Rio Branco	5,80	Vila dos Anjos	0,58	Minascaixa	0,18	Jardim Leblon	0,04
	Piratininga	5,32	Lagoinha Leblon	0,57	Lagoa	0,18	Mantiqueira	0,04
	Letícia	5,32	Letícia	0,56	São João Batista	0,17	Minascaixa	0,04

Fonte: elaboração própria com base em dados divulgados pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (2021)

No mapa com a classificação dos bairros conforme a letalidade é possível observar que uma parte significativa das vilas e favelas se encontram nos quartis 4 e 3 (que possuem os números mais elevados). Já por meio da tabela com os 10 maiores registros por regional é possível verificar bairros que aparecem entre os 10 com maior ocorrência de síndrome gripal mas que não aparecem entre aqueles com maior ocorrência de SRAG ou maiores taxas de mortalidade ou letalidade. É o caso, por exemplo, dos bairros Funcionários, Lourdes e Luxemburgo (Regional Centro-Sul); Floresta e Santa Inês (Leste); Buritis, Estoril e Prado (Oeste); Castelo e Itapoã (Regional Pampulha). À partir desta constatação e tendo em mãos os dados relativos à concentração de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por bairro, é possível analisar tais dados de modo comparativo. Visando explorar um pouco esta possibilidade de comparação, apresentamos a seguir tabelas contendo os 5096 maiores registros de dados ordenados para ocorrência de síndrome gripal e taxa de letalidade entre os bairros do município, ambos acompanhados pelo número de famílias em extrema pobreza e pobreza.

Tabela 8: Bairros com maior percentual de Síndrome Gripal por COVID 19 em Belo Horizonte

Posição	Bairro Popular	% de Síndrome Gripal (registros/população)	Casos de Síndrome Gripal por COVID 19	Famílias em Extrema Pobreza e Pobreza (CadÚnico)	Regional
1	Xangri-lá	94,51	8	0	Pampulha
2	Gameleira	55,04	191	39	Oeste
3	Baleia	44,48	8	6	Leste
4	Barão Homem de Melo IV	26,00	52	51	Oeste
5	Vila Petrópolis	17,44	55	32	Barreiro
6	Distrito Industrial do Jatobá	14,82	101	516	Barreiro
7	Belém	13,50	8	1	Leste
8	CDI Jatobá	12,97	28	39	Barreiro
9	Serra do Curral	10,99	40	14	Barreiro
10	Boa União II	10,15	19	41	Norte
11	Castelo	9,34	1688	65	Pampulha
12	Aeroporto	9,20	129	27	Pampulha
13	Cônego Pinheiro A	8,79	4	1	Leste
14	Estoril	8,68	417	25	Oeste
15	Buritis	8,62	2680	50	Oeste
16	Pousada Santo Antônio	8,59	148	51	Nordeste
17	Paquetá	8,49	577	131	Pampulha
18	Cidade Jardim	8,47	137	7	Centro-Sul
19	Vila Jardim Montanhês	8,39	23	35	Pampulha

96 No caso da tabela com os dados de síndrome gripal, são apresentadas as 54 primeiras posições devido à discrepância observada entre os dados dos 4 primeiros bairros em relação aos demais. O motivo de tal discrepância pode estar relacionado a uma possível defasagem do dado de população, uma vez que os dados disponíveis são do Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010.

20	Belvedere	8,18	764	3	Centro-Sul
21	Palmares	8,15	476	11	Nordeste
22	Fernão Dias	8,10	359	16	Nordeste
23	Venda Nova	7,96	226	288	Venda Nova
24	Comiteco	7,94	146	4	Centro-Sul
25	Estrela do Oriente	7,82	394	103	Oeste
26	Barro Preto	7,75	507	2669	Centro-Sul
27	Várzea da Palma	7,56	10	8	Venda Nova
28	Guaratã	7,53	61	22	Oeste
29	Barreiro	7,49	802	171	Barreiro
30	Camargos	7,38	1022	108	Oeste
31	Jardim Vitória	7,34	740	690	Nordeste
32	Bairro das Indústrias II	7,32	80	13	Oeste
33	Vila Suzana I	7,17	49	24	Pampulha
34	Santa Branca	7,17	406	53	Pampulha
35	Cinqüentenário	7,15	413	67	Oeste
36	Funcionários	7,11	665	11	Centro-Sul
37	Cidade Jardim Taquaril	7,10	13	8	Leste
38	Conjunto Califórnia I	7,09	251	21	Noroeste
39	Oeste	7,07	284	81	Noroeste
40	Parque São Pedro	7,03	172	90	Venda Nova
41	Itapoã	6,92	694	41	Pampulha
42	Álvaro Camargos	6,91	79	16	Noroeste
43	Engenho Nogueira	6,87	100	81	Pampulha
44	Candelária	6,87	545	176	Venda Nova
45	Centro	6,87	1180	985	Centro-Sul
46	Jaraguá	6,85	294	16	Pampulha
47	Trevo	6,80	310	510	Pampulha
48	Bandeirantes	6,77	389	51	Pampulha
49	Garças	6,75	69	10	Pampulha
50	Luxemburgo	6,74	457	11	Centro-Sul
51	São José	6,71	108	5	Pampulha
52	Lourdes	6,68	1336	36	Centro-Sul
53	Savassi	6,65	828	25	Centro-Sul
54	Petrópolis	6,59	150	131	Barreiro

Fonte: elaboração própria com base em dados divulgados pela Secretaria Municipal de Saúde (2021)

Tabela 9: Bairros com maior Taxa de Letalidade por COVID 19 em Belo Horizonte

Bairro Popular	Taxa de Letalidade	Casos de Síndrome Gripal por COVID 19	Óbitos registrados por COVID 19	Famílias em Extrema Pobreza e Pobreza	Regional
Vila da Luz	0,50	2	1	108	Nordeste
Vila Nova Cachoeirinha II	0,38	8	3	9	Noroeste
Maravilha	0,33	3	1	2	Oeste
Belém	0,25	8	2	1	Leste
Vila Paraíso	0,17	6	1	8	Leste
Barão Homem de Melo III	0,11	9	1	7	Oeste
Vila São Gabriel	0,11	9	1	42	Nordeste
Vila Maloca	0,11	9	1	41	Noroeste

São Francisco das Chagas	0,11	19	2	30	Noroeste
Zilah Spósito	0,11	19	2	331	Norte
Vila Rica	0,10	10	1	1	Pampulha
João Alfredo	0,10	10	1	26	Leste
Esperança	0,10	40	4	214	Barreiro
Conjunto Novo Dom Bosco	0,10	21	2	44	Noroeste
Vila Piratininga Venda Nova	0,09	11	1	43	Venda Nova
Novo Aarão Reis	0,09	198	18	960	Norte
Vila Boa Vista	0,09	11	1	48	Leste
Pedreira Prado Lopes	0,09	89	8	309	Noroeste
Conjunto Santa Maria	0,09	34	3	39	Centro-Sul
Vila Jardim Montanhês	0,09	23	2	35	Pampulha
Vila Nossa Senhora Aparecida	0,09	70	6	124	Venda Nova
Vila Maria	0,08	155	13	282	Nordeste
Fazendinha	0,08	60	5	322	Centro-Sul
Unidas	0,08	13	1	15	Pampulha
Vila Vera Cruz I	0,08	13	1	10	Leste
Vila Santo Antônio Barroquinha	0,08	13	1	26	Pampulha
Vila Santa Mônica	0,08	39	3	130	Venda Nova
Belmonte	0,07	81	6	112	Nordeste
Senhor dos Passos	0,07	81	6	186	Noroeste
Pirajá	0,07	125	9	63	Nordeste
Campo Alegre	0,07	153	11	88	Norte
Flamengo	0,07	14	1	32	Venda Nova
Ápia	0,07	14	1	16	Centro-Sul
Vila Sumaré	0,07	86	6	146	Noroeste
Beira-Linha	0,07	88	6	285	Nordeste
Vila das Oliveiras	0,07	15	1	1	Noroeste
Braúnas	0,07	105	7	57	Pampulha
Olhos d'Água	0,07	75	5	68	Oeste
Alto Vera Cruz	0,07	705	47	1148	Leste
Antônio Ribeiro de Abreu	0,07	15	1	33	Nordeste
São Cristóvão	0,07	107	7	59	Nordeste
Vitória da Conquista	0,06	31	2	161	Barreiro
Novo Ouro Preto	0,06	32	2	58	Pampulha
Vila SESC	0,06	16	1	31	Venda Nova
Dom Cabral	0,06	163	10	49	Noroeste
Vila São João Batista	0,06	82	5	194	Venda Nova
Vila Pinho	0,06	250	15	436	Barreiro
Saudade	0,06	201	12	128	Leste
Jardim Alvorada	0,06	509	30	372	Pampulha
Madri	0,06	34	2	60	Norte

Fonte: elaboração própria com base em dados divulgados pela Secretaria Municipal de Saúde (2021)

Por meio da análise das últimas duas tabelas, é possível verificar uma tendência de distribuição razoavelmente uniforme dos casos de síndrome gripal por COVID 19 pelas 9 regionais do município de Belo Horizonte. No entanto, chama atenção o fato de o número de vilas aumentar significativamente quando se observam os dados geoprocessados com os casos de maior letalidade pela doença, o que corrobora a leitura realizada por meio dos mapas

apresentados. Na tabela com os maiores percentuais de Síndrome Gripal, é possível constatar a presença de 2 vilas. Já na tabela seguinte, com as 50 maiores taxas de letalidade é possível identificar a presença de 22 vilas. Outra informação interessante é que poucos bairros da tabela de maiores ocorrências de síndrome gripal se repetem na tabela de maiores taxas de letalidade. Em outras palavras, observam-se diversos bairros com baixa proporção de ocorrência de síndrome gripal por COVID 19, mas com maior letalidade para a doença e, dentre estes, se destacam as vilas.

A situação observada indica uma tendência que corrobora a tese de um quadro sindêmico conforme defendeu o editorial do periódico *The Lancet* (HORTON, 2020, p.1). No entanto, vale ressaltar que tal tendência necessita ser melhor explorada uma vez que as análises aqui feitas são apenas uma exploração inicial que cumpre o papel de ilustrar o potencial analítico que pode ser alcançado por meio da TPP. Um aprofundamento da análise visando a investigação de hipóteses e a formulação de teses deverá aprofundar visões sobre todo o conjunto de dados e, além disto, considerar algum indicador de vulnerabilidade que possa medir a mesma em todos os bairros, uma vez que não existe pobreza e precariedade estrutural apenas em bairros classificados como vilas e favelas. Para se investigar, por exemplo, a hipótese de correlação entre a letalidade da doença causada pelo vírus Sars-Cov-2 e territórios com maior grau de vulnerabilidade poderá se estabelecer um parâmetro de significância para a ocorrência de casos de síndrome gripal por COVID 19 e em seguida selecionar os bairros em que tal significância é maior. Com a relação destes bairros associada ao uso de indicadores de vulnerabilidade seria possível analisar as taxas de mortalidade e letalidade nos mesmos e, com base nisto, verificar a validade da hipótese. Portanto, como já dito, a análise aqui apresentada permite observar apenas uma tendência que poderá ou não se confirmar em estudos mais aprofundados.

Por fim, acreditamos que os exemplos e análises aqui apresentados cumprem o papel de demonstrar o quanto pode ser valiosa a TPP. E que, embora uma territorialização efetiva seja permeada de complexidade e exija o estabelecimento de processos sistemáticos e continuados, o ganho para a sociedade pode ser muito grande uma vez que pode resultar em uma qualificação ímpar para as políticas públicas, refletindo na elevação de sua eficiência, eficácia e efetividade bem como na possibilidade de se aprofundar a intersectorialidade, a transparência e outros aspectos de tais políticas.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso realizado ao longo das páginas do presente trabalho se relaciona de forma muito intensa com o propósito de investigar elos entre o passado e o presente no que diz respeito ao estudo da relação entre Estado e Geografia e, em uma ótica mais completa, entre Política e Geografia. E acreditamos que foi possível identificar que, assim como a Geografia Política desde sua sistematização trata da relação entre Estado e território, quando se realiza a discussão contemporânea sobre a importância da TPP, estamos diante de um assunto que pode ser tratado com muita propriedade pela Geografia Política. Em certa ótica, podemos mesmo dizer que pela preocupação que fundou este ramo da Geografia, discutir TPP significa discutir Geografia Política. Como resgatado, a história deste ramo da Geografia até aqui teve diversos percalços e parece avessa a unanimidades teóricas, mas cremos que ao tratar de políticas públicas podemos vislumbrar alguns pontos que provavelmente seriam menos polêmicos como, por exemplo, a constatação de que para um país ter políticas públicas territorializadas deve antes de mais nada se preocupar com o estabelecimento de uma infraestrutura de dados geoespaciais.

Uma outra constatação importante deste trabalho é a de que o contexto tecnológico atual afeta sobremaneira a sociedade e a velocidade com a qual podem ocorrer mudanças. Estados e governos, que já vinham sendo desafiados nas últimas décadas por um desgaste paulatino da política no imaginário popular, tem neste contexto um desafio novo, qual seja o do uso anônimo ou dissimulado destas tecnologias de comunicação no sentido de influenciar de modo desleal as escolhas políticas feitas em determinada sociedade e, desta forma, interferir de forma profunda no destino de um país. Ao mesmo tempo, tais tecnologias podem servir como um meio para se aproximar mais dos cidadãos. No entanto, para que venha a ser desta forma, cabem ao Estado perceber o desafio que se encontra à sua frente. E daí então, lidar com este desafio de forma ágil, tentando desenvolver uma característica que é normalmente percebida mais no setor privado no qual impera a competição: a de ter um foco em inovação. E na linha do que foi até aqui discutido, inovar na comunicação com os cidadãos por meio de tecnologias *smart* pode vir a contribuir no diálogo com os territórios, um dos pilares para uma TPP efetiva e completa. Porém, não é possível prever o desenrolar desta trama. O que se pode dizer é que tal contexto não deveria ser ignorado por estados e governos.

Outro ponto importante e que vale aqui reforçar é que para territorializar políticas públicas não basta dizer que o território é uma categoria importante e tratar tal palavra e suas variações de forma romantizada em documentos de determinada política pública. Pelo

contrário, mais do que dizer, é necessário tomar providências estratégicas e realizar ações concatenadas no sentido de efetivar tal importância. Caso isto não seja feito, nunca se terá a TPP de forma efetiva, chegando no máximo a cumprir alguns aspectos da mesma em um ciclo impreciso e incompleto. Neste sentido, também vale dizer que quando uma política pública age de forma pioneira em direção ao estabelecimento da territorialização como um de seus pilares, a mesma deve ser exaltada pela iniciativa. No entanto, as condições para que a TPP seja efetiva só podem ser criadas pelo estabelecimento de uma política de Estado voltada especificamente a este objetivo. Em outras palavras, por mais que algumas políticas públicas setoriais tenham iniciativas importantes de forma isolada, nenhuma delas sozinha poderá dar conta daquilo que deve ser priorizado pelo Estado. No caso do Brasil, trata-se de afirmar que o que está previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XV deve ser cumprido, pois cabe à União “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”. E ao analisarmos de forma breve os marcos legais existentes atualmente foi possível constatar o quanto a legislação brasileira se encontra despreparada, desatualizada e, podemos dizer mesmo que desinteressada pelo tema. Talvez caiba à sociedade civil organizada, as instituições de ensino superior e a um conjunto de atores interessados e cientes da importância do tema, seguir a possibilidade apontada por D’ASCENZI & LIMA (2014) constituindo uma coalização de defesa sobre tal tema visando incentivar o cumprimento do texto constitucional.

No que diz respeito ao trecho final do trabalho, podemos destacar outra constatação importante e que tem relação direta com o problema que apontamos logo acima: o acompanhamento de dados na escala municipal (ou seja, ter o registro de uma variável para o município) é o mais simples de ser realizado e para contribuir na visão de governos estaduais ou federal é suficiente tendo em vista que, para estes níveis de governo, observar um conjunto de municípios que formam uma região ou municípios em separado, é observar “porções menores” do território abrangido por cada um destes níveis administrativos de maior amplitude. Já para a administração municipal tal escala é insuficiente, uma vez que é incapaz de propiciar a análise geoespacial necessária para dotar as políticas públicas no nível dos municípios de inteligência geográfica. Isto ocorre pois se um município tem apenas o dado relativo a determinada variável para o conjunto de seu território não conseguirá observar a distribuição do fenômeno em “porções menores” do mesmo, perdendo inclusive a possibilidade de identificar possíveis áreas de concentração. Para que um município possa chegar no nível de observação da escala de suas regionais administrativas, bairros ou áreas de abrangência de

determinados equipamentos públicos – o que consiste em maior detalhamento e possibilidade do uso de inteligência geográfica ou, em outras palavras, do uso de dados de territórios intramunicipais – é necessário realizar trabalhos específicos, lançando mão de recursos humanos adequados e certo nível de estruturação institucional conforme aqui tratado.

Este conjunto de constatações que podem ser extraídas da leitura do presente trabalho apontam que para se ter políticas públicas dotadas de inteligência geospacial é necessário se constituir e manter na ordem do dia uma “Geografia Oficial”. Uma Geografia de Estado, que seja muito pouco ou nada afetada por sucessivos governos, e que seja dotada de uma estrutura de governança com capilaridade suficiente para estar presente em todo o território nacional, o que nos sugere, de saída, a importância e dimensão da mesma uma vez que estamos falando de um país de dimensões continentais. Enfrentar este desafio pode se constituir numa atitude estratégica de primeira importância para o Brasil nos próximos anos e décadas, sobretudo num mundo cada vez mais mapeado e em que as coordenadas geográficas exercem importância crescente. E as políticas públicas brasileiras dependem deste enfrentamento para que venham a ter um salto de qualidade importante e vejam avançar inclusive os processos de monitoramento e avaliação, tão necessários para saber o rumo e realizar correções de modo a buscar melhores resultados.

REFERÊNCIAS⁹⁷

- ABREU, Leonardo M. **Usabilidade de Telefones Celulares com base em Critérios Ergonômicos**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005
- AGAMBEN, Giorgio. **A potência do pensamento** (2005). Tradução de PIZZOLO, Carolina. Revista do Departamento de Psicologia (v. 18 - n. 1, p. 11-28, Jan./Jun). Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2006
- AGAMBEN, Giorgio. **O que é um dispositivo?** Revista Outra Travessia, N 5. Santa Catarina, 2006
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O trato dos viventes: Formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000
- ALFERJANI, Mahmoud M. T. **Perspetivas sobre o fenómeno da primavera árabe na Líbia e na Tunísia**. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2016
- AMORIM FILHO, Oswaldo B. **A Pluralidade da Geografia e as abordagens humanistas/culturais**. 1º Colóquio Nacional do Núcleo de Estudos em Espaço e Representações (1.: 2006 : Curitiba,PR) Espaço e representações: construções teóricas do geográfico; Anais, Edição do NEER Geografia/UFPR, Curitiba, v. 1, n. 1, 2007
- ANJOS, R. S. A. **As geografias oficial e invisível do Brasil: algumas referências**. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 375-391, ago. 2015.
- APPANNIE. **State of Mobile 2020**. Disponível em: <https://www.appannie.com/en/go/state-of-mobile-2020/>. Acesso em: 21/09/2020
- ARAÚJO, Shadia. **Democracia, liberdade e direitos humanos: valores universais ou instrumentos geopolíticos de controle e poder? Uma perspectiva da mídia transregional árabe**. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control - 5-10 de mayo de 2014 (Anais). Barcelona, 2014
- ARCASSA, Wesley. **A Geografia Política em Richard Hartshorne**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014, Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 267-280.
- ARCASSA, Wesley. **A Natureza da Geografia em Richard Hartshorne**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Londrina, 2018
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1991

97 Apresentadas no sistema “autor-data”, em acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023)

ARTE EM REDE. Notas Conclusivas do 2º Fórum Político Sobre Territorialização das Políticas Públicas de Cultura. Barreiro (Portugal), 2017

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O Brasil Desenvolvimentista (1946-1964) e a trajetória de Rômulo Almeida: ensaio de interpretação histórica.** Tese (Livre Docência) – Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017

BARCA, Fabrício. **AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.** União Européia, 2009

BARNES, Trevor. **Geographical intelligence: American geographers and research and analysis in the Office of Strategic Services 1941-1945.** Journal of Historical Geography, v. 32, n.1. 2006

BARNES, Trevor e CRAMPTON, Jeremy. **Mapping Intelligence, American Geographers and the Office of Strategic Services and GHQ/SCAP (Tokyo) in Reconstructing Conflict.** Routledge, EUA. 2011

BECKER, B. K. **A Geografia e o Resgate da Geopolítica.** Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, V. 2, N.1, p. 117-150, 2012

BERDOULAY, Vincent. **A Abordagem Contextual.** Revista Espaço e Cultura, UERJ, N 16 (jul/dez), p. 47-56. Rio de Janeiro, 2003

BERDOULAY, Vincent. **A Escola Francesa de Geografia: uma abordagem contextual.** Tradução: Oswaldo Bueno Amorim Filho. 1 edição. Editora Perspectiva. São Paulo, 2017

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2009

BODART, Cristiano. **Orçamento participativo: limites, riscos e potencialidades.** Revista Prelúdios (v. 2, n. 2, p. 127-147, jan./jun.): Salvador, 2014

BIJOS, Leila & SILVA, Patrícia A. **Análise da primavera árabe: um estudo de caso sobre a revolução jovem no Egito.** Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n. 59, p. 58-71, jan./abr. 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm - Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Decreto Lei 161/1967.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e dá outras providências. Brasília, 1967

BRASIL. **Decreto Lei 243/1967.** Fixa as Diretrizes e Bases da Cartografia Brasileira e dá outras providências. Brasília, 1967

BRASIL. **Decreto 77.624/1976.** Dispõe sobre a utilização, pelo IBGE, de dados informativos de origem governamental na produção de informações e estudos de interesse do planejamento econômico e social e da segurança nacional. Brasília, 1976

BRASIL. **Decreto 89.817/1984**. Estabelece as Instruções Reguladoras das Normas Técnicas da Cartografia Nacional. Brasília, 1984

BRASIL. **Decreto de 21 de Junho de 1994**. Cria a Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR), e dá outras providências. Brasília, 1994

BRASIL. **Decreto de 10 de Maio de 2000**. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR, e dá outras providências. Brasília, 2000

BRASIL. **Decreto 3500/2000**. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Classificação - CONCLA, e dá outras providências. Brasília, 2000

BRASIL. **Decreto 4740/2003**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília, 2003

BRASIL. **Decreto 1º de Agosto de 2008**. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR, e dá outras providências.. Brasília, 2008

BRASIL. **Decreto 6666/2008**. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências.. Brasília, 2008

BRASIL. **Lei 5534/1968**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Brasília, 1968

BRASIL. **Lei 5878/1973**. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília, 1973

BRASIL. **Lei 6183/1974**. Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências. Brasília, 1974

BRASIL. **Lei 8184/1991**. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Brasília, 1991

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Saneamento**. 3. ed. - Fundação Nacional de Saúde: Brasília, 2004

BRASIL. Ministério da Saúde. **Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS) – 3ª ed. Revista e atualizada**. Brasília, 2005

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2011

BELO HORIZONTE. **Decreto 16.322/2016**. Institui a Infraestrutura de Dados Espaciais do Município de Belo Horizonte - IDE-BHGEO - e dá outras providências. Belo Horizonte, 2016

BELO HORIZONTE. **Decreto 17.209/2019**. Dispõe sobre a Infraestrutura de Dados Espaciais do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2016

CASTRO, Edgardo. **Introdução à Giorgio Agamben: Uma Arqueologia da Potência.** Autêntica, 2013

CÂMARA, G.; DRUCK, S.; CARVALHO, M.S.; MONTEIRO, A.V.M. (eds). **Análise Espacial de Dados Geográficos.** Brasília, EMBRAPA, 2004 (ISBN: 85-7383-260-6).

CAPEL, Horácio. **Filosofia e ciência na geografia contemporânea: uma introdução à geografia.** Maringá: Editora Massoni, 2008 (1981).

CARDOSO JR. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2015

CARVALHO, M. B. **Friedrich Ratzel (1844-1904): "O insípido está sempre incorreto"**. Revista GEOgraphia (UFF), v. 12, p. 140-156. Rio de Janeiro, 2011

CARVALHO, M. B. **Ratzel: releituras contemporâneas. Uma reabilitação?** Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Nº 25, 23 de abril de 1997 (Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-25.htm> - Acesso em junho de 2020)

CARVALHO, Paulo Fernando Braga. **Uma proposta para o ensino introdutório da quantificação em Geografia, com uso do software MATLAB.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo horizonte, 2002

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura Vol. 3 – Fim de Milênio.** São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome.** 8ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

CASTRO, José Flávio M. **História da Cartografia e Cartografia Sistemática.** Editora PUC Minas, 2018

CASTRO-DE-ARAÚJO et al. **Aspectos clínicos e terapêuticos da infecção da COVID-19.** Rede CoVida: Ciência, Informação e Solidariedade, 2020. (Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/45734/2/Araujo%20Luis%20Fernando%20S%20Castr%20Aspectos-cl%C3%ADnicos-e-terap%C3%AAuticos-da-infec%C3%A7%C3%A3o-da-COVID-19-1.pdf> – consulta em março de 2021)

CLAVAL, Paul. **História da geografia.** Lisboa (Portugal), Ed. Edições 70, 2006.

COSCIONI, Fernando. **Richard Hartshorne – Trajetória e obra.** Terra Brasílis (Nova Série), 9, 2017

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder.** São Paulo: Edusp, 1992

COSTA, Danielle. **20 anos de Orçamento Participativo: análise das experiências nos Municípios Brasileiros.** XXXIII Encontro da ANPAD (Anais). São Paulo, 2009

D'ASCENZI, Luciano & LIMA, Luciana. **Estrutura normativa e implementação de políticas públicas** in Avaliação de Políticas Públicas - UFRGS, Porto Alegre, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Editora Boitempo. São Paulo, 2016

DIAS, R. C. & SEIXAS, P.C. (2020). **Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?**. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, nº 55, 47-60. 2020

DOUCET, Philippe; BÖHME, Kai & ZAUCHA, Jacek. **EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration**, Debate article, January 2014, European Journal of Spatial Development.

EPPIG, Christopher. **Infectious disease and the worldwide distribution of IQ**. The University of New México. Albuquerque (EUA), 2011

EUA. **Geospatial Intelligence (GEOINT) - Basic Doctrine**. National Geospatial-Intelligence Agency. Washington, 2006

FARIAS, Joel da Costa. **Landell de Moura: o brasileiro que inventou o rádio**. Monografia (Graduação). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011

FERNANDES, Gilberto L. **Graham Bell e o surgimento da Indústria da Telefonia**. História da Ciência da Computação. Brasília, 2014 (Disponível em: https://www.academia.edu/5660895/Graham_Bell_e_o_surgimento_da_Ind%C3%BAstria_da_Telefonia – Acesso em março de 2021)

FERNANDES, José. **A Geopolítica Clássica Revisitada**. Revista Nação e Defesa (Verão 2003 N.º 105 - 2.ª Série pp. 221-244). Instituto da Defesa Nacional: Lisboa, 2003

FERREIRA & SEIXAS. **Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização?** Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana - set./dez 487-49, 2017. (Disponível em: https://www.academia.edu/34852295/Portugal_2020_e_o_novo_gloss%C3%A1rio_do_desenvolvimento_territorial_territorializa%C3%A7%C3%A3o_ou_neoinstitucionaliza%C3%A7%C3%A3o – Acesso em abril de 2021)

FERRÃO, João. **Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro**. Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal. Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente, Volume II. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 2015.

FIGUEIREDO, Antonio; BABO, Elisa. **Afirmar o futuro: que políticas públicas para Portugal?** Conferência na Fundação Calouste Gulbenkian - Sub-tema Territorialização das políticas públicas: inovação e cultura (Policy Paper). Lisboa, 2014

FRANCIS, Richard. **Epigenética: Como a ciência está revolucionando o que sabemos sobre hereditariedade**. Rio de Janeiro, Zahar, 2015

FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. **O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Segurança Nacional**. Revista Brasileira de Estatística (Ano I, N 1 Jan-Mar de 1940). Brasília, 1940

FUINI, Lucas. **A abordagem sistêmica e a questão da dicotomia físico/social na ciência geografia**. Ciência Geográfica - Bauru - XV - Vol. XV - (1): Janeiro/Dezembro – 2011

FUKUYAMA, Francis. **O Fim das história e o último homem**. Rocco, Rio de Janeiro, 1992.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Por que a doença causada pelo novo coronavírus recebeu o nome de COVID 19?**. (Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/por-que-doenca-causada-pelo-novo-coronavirus-recebeu-o-nome-de-covid-19> - acesso em 21/04/2021)

GIDDENS, A. **Mundo em descontrolado - o que a globalização está fazendo de nós**. Record, Rio de Janeiro, 2002

GILGE, M. V. **História da Biologia e ensino: contribuições de Ernst Haeckel (1834-1919) e sua utilização nos livros didáticos aprovados pelo PNLD 2012 – Ensino Médio**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Biociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Global Spatial Data Infrastructure Association.. **Developing Spatial Data Infrastructures: The SDI Cookbook** (2004)

HAESBAERT, Rogério da C. **O Mito da Desterritorialização – Do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HARRINGTON, Maj FE Louis Bozman. **A guerra “não—convencional”: uma dissuasão Global**. ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO. Rio de Janeiro, 2018

HORTON, Richard. **Offline: COVID-19 is not a pandemic**. The Lancet, setembro de 2020 (Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32000-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32000-6/fulltext) - Acesso em março de 2021)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico: 2017**. IBGE: Rio de Janeiro, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais – Primeiros resultados**. IBGE: Rio de Janeiro, 2011

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID 19**. IBGE: Rio de Janeiro, 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. IBGE: Rio de Janeiro, 2019

ISTOÉ Dinheiro. **Saiba quantos celulares foram vendidos por dia no primeiro trimestre de 2019**. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/saiba-quantos-celulares-foram-vendidos-por-dia-no-primeiro-trimestre-de-2019/>. Acesso em: fevereiro de 2021

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza**. Est. Aval. Educ., v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago – São Paulo, 2014

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (N 1, jan-jun). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília 2011

JUNIOR, James W.G. **O Estado fala mais alto: o telefone em Belo Horizonte, 1894-1912**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas (Anais). Niterói, 2017

JÚNIOR & ISSMAEL. **Geodireito: mitos e fatos** - Org.: Ugeda e Seo. Instituto Geodireito: Brasília, 2020

KAROL, Eduardo. **Geografia Política e Geopolítica no Brasil (1982-2012)**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013

KEMP, Simon. **Digital 2019: global digital overview**. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview>. Acesso em: 20/10/2020

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: da revolução colorida aos golpes**. Expressão Popular, São Paulo, 2018

KRAUSE, Monika. **What is Zeitgeist? Examining period-specific cultural patterns**. Poetics 76 (2019)

KUTSCHERA, U., LEVIT, G.S. & HOSSFELD, U. **Ernst Haeckel (1834–1919): The German Darwin and his impact on modern biology**. Theory Biosci. 138, 1–7 (2019). <https://doi.org/10.1007/s12064-019-00276-4>

LANARI, Raul Amaro de Oliveira. **O Projeto de Reorganização Nacional de Mário Augusto Teixeira de Freitas: estatísticas, território, Estado e Nação (1908-53)**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016

LACOSTE, Yves. **A Geografia: Isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra**. Sabotagem Contra Cultura: São Paulo, 1988

LINS, Bernardo Felipe Estellita. **A evolução da Internet: uma perspectiva histórica**. Cadernos ASLEGIS, 48. Janeiro/Abril. Brasília, 2013

LIMBERGER, L. **Abordagem sistêmica e complexidade na geografia**. Geografia - v. 15, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/geografia>

MALI, Nabeena. **History of the Web Timeline Infographic: Celebrating 30 Years of the World Wide Web**. Disponível em: <https://appinstitute.com/history-of-the-web-infographic/>. Acesso em:

MABEE, Carleton. **Samuel F.B. Morse: American artist and inventor**. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Samuel-F-B-Morse>. Acesso em: 16/12/2020

MARTINS, Luciana de Lima. **Friedrich Ratzel hoje: a alteridade de uma geografia**. Revista Brasileira de Geografia, v.54, n.3, p.105-113, 1992

MARTINS, Luciana de Lima. **Friedrich Ratzel**. GEOgraphia, 3(5), 89-91, 2009

MEDEIROS, Eduardo. **Territorial Cohesion: An EU concept**. European Journal of Spatial Development, N 60 | Abril de 2016. Disponível em: [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed60.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf) – Acesso em março de 2021.

MERCIER, G. (2011). **A região e o Estado segundo Friedrich Ratzel e Paul Vidal de la Blache**. GEOgraphia, 11(22), 7-36. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2009.v11i22.a13580>

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech: A ascensão dos dados e a morte da política**. Ubu: São Paulo, 2018

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015

NAÇÕES UNIDAS. **Spatial Data Infrastructure (SDI) Manual for the Americas**. Permanent Committee for Geospatial DataInfrastructure of the Americas (CP-IDEA)

NASCIMENTO, D. A. **Do conceito de inoperosidade no recente vulto de Giorgio Agamben**. Cadernos de Ética e Filosofia Política 17, 2/2010, pp.79-101. 2010

NETFLIX. **Privacidade Hackeada (The Great Hack)**. 2019

NIETZSCHE, Friedrich. **Escritos Sobre História**.

NOGUEIRA, Roberto. **Los Proyectos Sociales: de La Certeza Omnipotente Al Comportamiento Estratégico**. ONU/CEPAL, Chile, 1998

OHMAE, Kenichi. **O Fim do Estado-nação**. Editora Campus: Rio de Janeiro, 1995

OLIVEIRA, Pedro. **Usos do cadastro técnico municipal na formulação e execução da política urbana no município de belo horizonte**. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. (Vol. IX, núm. 194 (93), 1 de agosto de 2005) – Universidad de Barcelona (Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1006> - Acesso em fevereiro de 2021)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Investing in Water and Sanitation: increasing access, reducing inequalities**. 2014 (Disponível em: http://www.who.int/water_sanitation_health/glaas/en/ - Acesso em fevereiro de 2021)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **World Health Statistics**. 2020. (Disponível em: <https://www.who.int/data/gho/whs-2020-visual-summary> - Acesso em fevereiro de 2021)

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Indicadores Básicos**

Para a Saúde no Brasil: Conceitos e Aplicações. OPAS: Brasília, 2008

PAULO, V. C. L. . **Um olhar sistemático para a administração pública no Brasil: um esboço a partir do SUS e SUAS.** Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas , v. 2, p. 1, 2017

PAULO, V. C. L. . **Por Um Sistema Único De Administração Pública No Brasil.** Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública , v. 1, p. 1, 2017

PAOLINELLI, Marina & CANETTIERI, Thiago. **Dez anos de ocupações organizadas em Belo Horizonte: radicalizando a luta pela moradia e articulando ativismos contra o urbanismo neoliberal.** Caderno Metropolitano, v. 21, n. 46, pp. 831-853, set/dez – São Paulo, 2019 (Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4607> - Acesso em: janeiro de 2021)

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense: Publifolha, 2000.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Plano Urbano Ambiental da Região do Isidoro.** Belo Horizonte, 2010

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Boletim Epidemiológico e Assistencial** (Edições de 06/01 e 23/04/2021). Belo Horizonte, 2021

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Intrínseca: Rio de Janeiro, 2014

PIKKETY et al. **World Inequality Report 2018.** 2018 (Disponível em: wir2018.wid.world – Acesso em: janeiro de 2021)

RAFFESTIN, Claude. **Por Uma Geografia do Poder.** Editora Ática: São Paulo, 1993

RATZEL, Friedrich. **A relação entre o solo e o Estado – Capítulo I – O Estado como organismo ligado ao solo (p. 59).** Tradução de PFRIMER, Mateus. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 29, pp. 51 - 58, 2011

RATZEL, Friedrich. **Ratzel.** Coleção Grandes Cientistas Sociais. Tradução de Antônio Carlos Robert Moraes. Editora Ática: São Paulo, 1990.

RATZEL, Friedrich (2011) “**Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía científico-política**”. Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 2, núm. 1, 135-156

RECUERO, Raquel. **Redes Sociais na Internet.** Editora Sulina: Pelotas, 2009

REIS, Bruno. **Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais como a Guerrilha e o Terrorismo.** Instituto de Defesa Nacional. Lisboa, 2017

REZENDE, Lidiane e BORGES, Karla. **Infraestrutura de Dados Espaciais Municipal da Prefeitura de Belo Horizonte/MG: o uso de geotecnologias como referência para construção de uma IDE Ambiental.** 7º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal - 20 a 24 de

outubro 2018 – Anais (Disponível em: <https://www.geopantanal.cnptia.embrapa.br/Anais-Geopantanal/pdfs/p109.pdf> - Acesso em fevereiro de 2021)

RODRIGUES, Sérgio. **‘Brasileiro’, a palavra, já nasceu pegando no pesado**. Revista Veja, 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/sobre-palavras/brasileiro-a-palavra-ja-nasceu-pegando-no-pesado/>

SABOURIN, Eric. **Políticas públicas territorializadas no Brasil e na América Latina: algumas perspectivas de evolução e de agenda para a pesquisa**. Seminário Internacional “Cruzando olhares sobre políticas territoriais e pobreza: métodos, campos e perspectivas”. 2016

SANGUIN, André Louis (1977b). **A evolução e a renovação da geografia política**. Boletim Geográfico, Rio de Janeiro, IBGE, n.252, pp.5-35.

SANGUIN, André Louis. **En relisant Ratzel**. Annales de Géographie, n.555, p.579-594, 1990

SANGUIN, André-Louis. **Fim da geografia ou vingança da geografia? As sociedades humanas entre um mundo liso, um mundo pontudo ou um mundo plano**. Confins, 2014

SANSON, Cesar. **“Existe a ideia de que obra enterrada não dá voto e faltam projetos para saneamento básico”, diz especialista**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/506863--existe-a-ideia-de-que-obra-enterrada-nao-da-voto-e-faltam-projetos-para-saneamento-basico-diz-especialista-> . Acesso em: 05/01/2021

SANTINHA, Gonçalo. **O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes**. EURE | vol 40 | no 119 | enero 2014 | pp. 75-79

SANTOS, B; MACEDO, W; BRAGA, V. **O streaming de música como um estímulo para a ampliação do consumo musical: um estudo do Spotify**. XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - 05 a 09/09/2016 (Anais). São Paulo, 2021

SANTOS, Laymert G. **A informação após a virada cibernética** in Revolução tecnológica, internet e socialismo – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2003

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Record: Rio de Janeiro, 2001

SANTOS, Milton. **Entrevista Explosiva com Milton Santos**. Entrevistadores: M. Amaral, S. P. de Almeida, L. G. Ribeiro, G. Bourdoukan, R. Freire, J. Noro, S. de Souza. Caros Amigos, São Paulo, n. 17, ago. 1998. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/entrevista-explosiva-com-milton-santos/>

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. Edusp, São Paulo, 1996

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico científico informacional**. Hucitec, São Paulo, 1997

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001

SEEMANN, Jörn. **Friedrich Ratzel entre Tradições e Traduções**. Uma Breve Abordagem Contextual. 2012

SILVA, Altiva Barbosa. **A Geopolítica alemã na República de Weimar: o surgimento da Revista de Geopolítica**. 2003

SILVA, Paulo. **Território: abordagens e concepções**. Boletim DATALUTA – Artigo do mês: dezembro de 2015. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Unesp. Rio Claro, 2015

SOUZA, Daniel. **Sair, de novo, do Mapa da Fome**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/04/sair-de-novo-do-mapa-da-fome.shtml>>. Acesso em 26/04/2021

SOUZA, Danilo Rogério de. **A Contenção da Rússia: geopolítica, estaticídio e astropolítica**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio Espacial**. 3ª edição. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2016

SOUZA, Marquessuel Dantas. Resenha e tradução de: **FRIEDRICH RATZEL (1844-1904)**. Revista de Geografia (UFPE) V. 32, No. 3, 2015

STÉDILE, in KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: da revolução colorida aos golpes**. Expressão Popular, São Paulo, 2018

SWANT, Marty. **As marcas mais valiosas do mundo em 2020**. Disponível em: <https://www.forbes.com.br/listas/2020/07/as-marcas-mais-valiosas-do-mundo-em-2020/>. Acesso em: 23/10/2020

THEOHARIDOU, M.; MYLONAS, A. & GRITZALIS, D. **A Risk Assessment Method for Smartphones**. Grécia, 2012

TZU, Sun. **A Arte da Guerra – Por uma estratégia perfeita**. Madras, São Paulo, 2005

UGEDA, Luiz. **Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil**. Geodireito, Brasília, 2017

UGEDA, Luiz; FILHO, Pedro. **Geodireito: mitos e fatos**. 2020

VALE, Cláudia Câmara do. **Teoria geral do sistema: histórico e correlações com a geografia e com o estudo da paisagem**. Revista Entre-Lugar, Dourados, MS, ano 3, n.6, p 85-108, 2. semestre de 2012

VENTURA, Andreia R. **Territorialização de Políticas Públicas: Estudo para a compreensão da participação das colectividades territoriais na elaboração das políticas públicas.** Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2015

VESENTINI, José William. **Repensando a geografia política. Um breve histórico crítico e a revisão de uma polêmica atual.** 2010

VICENS-VIVES, J. **Tratado general de geopolítica.** Barcelona, Ed. Vicens-Vives, 1961. p. 49.

VIEIRA, Antônio Pe. **Sermão da Sexagésima.** Pregado na Capela Real, 1655 (Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=1745 – Acesso em janeiro de 2021)

XAVIER-DA-SILVA, J. **O que é Geoprocessamento?.** Revista do CREA-RJ (v.79, p. 42 - 44, 30 out. 2009). Rio de Janeiro, 2009

XAVIER, Analucia et al. **COVID-19: manifestações clínicas e laboratoriais na infecção pelo novo coronavírus.** Jornal Brasileiro de Patologia Médica e Laboratorial, 2020 (56: 1-9). Rio de Janeiro, 2020

WEISSMAN, Charlotte. **The origins of species: the debate between August Weismann and Moritz Wagner.** Journal of The History of Biology. Winter;43(4):727-66. 2010 doi: 10.1007/s10739-009-9207-y. PMID: 20665079