

**POLÍTICAS PÚBLICAS
TERRITORIALMENTE
INTELIGENTES:
INTEGRAÇÃO ENTRE
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL,
DESIGUALDADES LOCAIS E
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

**TERRITORIALLY INTELLIGENT PUBLIC POLICIES: INTEGRATING
GOVERNMENT PLANNING, LOCAL INEQUALITIES AND CITIZEN
PARTICIPATION**

Ciências Humanas, Engenharias, Ciências Sociais Aplicadas •

02/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/788114539](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/788114539)

João Ricardo Salles Pinheiro Fernandes¹

RESUMO

A elevada heterogeneidade socioeconômica, ambiental, demográfica e institucional existente no território brasileiro impõe limites à formulação de políticas públicas baseadas exclusivamente em soluções uniformes e indicadores agregados. Este artigo analisa o conceito de políticas públicas territorialmente inteligentes, compreendidas como intervenções capazes de articular planejamento governamental, diagnóstico territorial, coordenação intersetorial e interfederativa, participação cidadã e mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. Metodologicamente, desenvolve-se uma revisão sistematizada qualitativa da literatura, com síntese narrativa e análise documental de estudos sobre políticas *place-based*, desenvolvimento territorial, capacidades estatais, governança multinível, planejamento participativo e desigualdades socioespaciais. A análise evidencia que a territorialização não se resume à desconcentração administrativa ou à distribuição espacial de recursos, exigindo a incorporação das especificidades territoriais à definição dos problemas, à seleção de prioridades e à organização das respostas governamentais. Estudos brasileiros demonstram que experiências territoriais enfrentam fragmentação setorial, dificuldades de coordenação intermunicipal, assimetrias institucionais e participação social nem sempre capaz de influenciar decisões substantivas. Em contrapartida, instrumentos como regionalização do planejamento e do orçamento, sistemas territorializados de indicadores, colegiados participativos, consórcios públicos e mecanismos de governança multinível apresentam potencial para aumentar aderência, equidade e accountability das políticas. Argumenta-se que a inteligência territorial depende da integração entre conhecimento técnico, capacidades administrativas e conhecimento produzido pelos atores locais, evitando tanto a padronização insensível às

diferenças quanto uma descentralização desprovida de capacidade estatal. Conclui-se que políticas territorialmente inteligentes constituem uma perspectiva de governança pública orientada pela equidade espacial, pela coordenação e pela aprendizagem institucional, na qual o território deixa de ser mero espaço de execução e passa a integrar a própria racionalidade da formulação das políticas.

Palavras-chave: Políticas públicas; gestão territorial; participação cidadã; planejamento governamental; desigualdade territorial; governança multinível.

ABSTRACT

Brazil's significant socioeconomic, environmental, demographic and institutional territorial heterogeneity limits the effectiveness of public policies based exclusively on uniform solutions and aggregate indicators. This article analyzes the concept of territorially intelligent public policies, understood as interventions capable of integrating governmental planning, territorial diagnosis, intersectoral and intergovernmental coordination, citizen participation, and continuous monitoring and evaluation mechanisms. Methodologically, the study adopts a qualitative systematized literature review with narrative synthesis and documentary analysis of studies addressing place-based policies, territorial development, state capacities, multilevel governance, participatory planning, and socio-spatial inequalities. Findings indicate that territorialization cannot be reduced to administrative decentralization or the spatial distribution of resources; rather, it requires incorporating territorial specificities into problem definition, priority setting, and the organization of government responses. Brazilian studies show that territorial policies have faced sectoral fragmentation, difficulties in intermunicipal coordination, institutional asymmetries, and forms of

participation that do not always influence substantive decisions. Conversely, regionalized planning and budgeting, territorial indicator systems, participatory bodies, public consortia, and multilevel governance mechanisms have the potential to improve policy fit, equity, and accountability. Territorial intelligence depends on integrating technical knowledge, administrative capacity, and knowledge produced by local actors, thereby avoiding both standardized policies insensitive to local differences and forms of decentralization unsupported by adequate state capacity. Territorially intelligent policies are therefore presented as a public governance perspective oriented toward spatial equity, coordination, and institutional learning, in which territory ceases to be merely the locus of implementation and becomes a constitutive dimension of public policy formulation itself.

Keywords: Public policies; territorial management; citizen participation; government planning; territorial inequality; multilevel governance.

1. INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas em um país territorialmente extenso e profundamente desigual como o Brasil envolve uma dificuldade que não pode ser solucionada apenas pela ampliação dos recursos financeiros ou pela sofisticação dos instrumentos administrativos. O território nacional reúne municípios com dimensões populacionais, capacidades fiscais, estruturas produtivas, densidades urbanas, condições ambientais, padrões de mobilidade, níveis de infraestrutura e capacidades estatais extremamente diversos. Mesmo no interior de um único município, indicadores médios podem ocultar diferenças expressivas entre bairros, distritos, áreas rurais, periferias urbanas e territórios tradicionalmente

ocupados. Essa heterogeneidade torna problemática a adoção de políticas desenhadas a partir da hipótese de que necessidades semelhantes podem ser enfrentadas por respostas administrativas uniformes, independentemente das condições concretas em que as populações vivem, trabalham, acessam serviços e interagem com o Estado.

A dimensão territorial não constitui simples informação adicional a ser anexada ao planejamento depois que objetivos e programas já foram definidos. O território influencia a natureza dos problemas, sua distribuição, a capacidade de mobilizar recursos e a própria possibilidade de execução das políticas. Uma política de saúde voltada a uma capital densamente urbanizada enfrenta problemas de acesso diferentes daqueles encontrados em municípios amazônicos com grandes distâncias fluviais; um programa de qualificação profissional inserido em território com economia industrial precisa dialogar com oportunidades distintas daquelas disponíveis em regiões dependentes da agricultura familiar, da mineração, do extrativismo ou de serviços públicos; e uma política urbana aplicada de forma indistinta a áreas formalmente consolidadas e ocupações periféricas pode reproduzir desigualdades quando desconsidera infraestrutura, regularização fundiária e padrões históricos de segregação. O conteúdo formal de uma política pode ser nacional, estadual ou municipal, mas sua efetividade será sempre mediada por condições territoriais concretas.

A literatura internacional sintetizada sob o conceito de políticas *place-based* parte justamente dessa crítica. Em vez de políticas espacialmente indiferentes, propõe-se considerar ativos, limitações, atores, relações institucionais e trajetórias específicas dos lugares. O

relatório *Place-Based Policies for the Future*, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico em 2025, sustenta que disparidades territoriais persistentes exigem respostas capazes de combinar planejamento estratégico, coordenação intersetorial e multinível, fortalecimento de capacidades administrativas e fiscais, liderança local e engajamento da população. A organização também destaca que políticas territorializadas podem fortalecer governança local, democracia, capital social e coesão de longo prazo, embora apresentem riscos quando são fragmentadas, descontinuadas ou implantadas sem coordenação com políticas setoriais.

A relevância dessa abordagem é evidente no contexto brasileiro. O país apresenta desigualdades inter-regionais historicamente conhecidas, mas também significativas disparidades intrarregionais e intramunicipais. Em um mesmo estado podem coexistir polos economicamente dinâmicos, municípios fortemente dependentes de transferências governamentais, territórios rurais, regiões metropolitanas e áreas de difícil acesso. Em grandes cidades, a média municipal frequentemente oculta distâncias substantivas entre áreas centrais e periferias quanto a saneamento, mobilidade, renda, saúde, educação, equipamentos culturais e oportunidades de trabalho. Uma política que distribua recursos exclusivamente pela população total ou por indicadores excessivamente agregados pode tratar de forma semelhante territórios que enfrentam necessidades profundamente diferentes.

A própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional atualmente vigente reconhece a necessidade de intervenção em múltiplas escalas. O Decreto nº 11.962/2024 estabelece abordagem territorial e atuação nas escalas macrorregional e sub-regional, com

objetivo explícito de enfrentar desigualdades inter e intrarregionais. A política incorpora, entre seus eixos, infraestrutura, desenvolvimento social, serviços públicos essenciais, sustentabilidade e fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos. Esse desenho é relevante porque reconhece simultaneamente dois aspectos: desigualdades não podem ser observadas apenas entre grandes regiões e estratégias territoriais dependem da capacidade dos governos responsáveis por implementá-las.

Entretanto, territorializar políticas não significa apenas transferir decisões para níveis subnacionais. A descentralização brasileira demonstrou que a proximidade com a população pode ampliar responsividade e inovação, mas também revelou desigualdades administrativas e fiscais. Municípios não possuem a mesma capacidade de formular projetos, produzir diagnósticos, executar recursos, manter equipes técnicas, coordenar secretarias ou desenvolver sistemas de monitoramento. Uma política que descentralize responsabilidades sem assegurar capacidades pode produzir exatamente o efeito contrário ao pretendido: territórios mais estruturados aproveitam melhor oportunidades, enquanto os mais vulneráveis permanecem com menor capacidade de transformar recursos em resultados.

Esse dilema explica por que a noção de “política territorialmente inteligente” utilizada neste artigo não se confunde com uma defesa simples da descentralização. Inteligência territorial corresponde à capacidade institucional de reconhecer diferenças relevantes entre territórios e transformá-las em critérios de decisão, sem romper os mecanismos nacionais ou universais necessários à garantia de direitos. O desafio consiste em combinar universalidade de direitos e

diferenciação das estratégias. O direito à educação básica, por exemplo, é universal; as condições pelas quais determinada rede garante acesso, transporte, permanência e aprendizagem podem precisar variar conforme distância, composição populacional, infraestrutura e características socioculturais. Da mesma maneira, o Sistema Único de Saúde está orientado por princípios nacionais, mas a organização da atenção e a localização dos serviços precisam refletir padrões territoriais de demanda.

Políticas territorialmente inteligentes também diferem de políticas apenas espacializadas. Mapear uma despesa ou indicar onde um equipamento está localizado não significa necessariamente incorporar o território à decisão. A territorialização torna-se substantiva quando informações espaciais modificam prioridades, desenho das intervenções, coordenação e distribuição de recursos. O orçamento regionalizado oferece exemplo dessa diferença. Estudo realizado por Marin e Almeida (2023) sobre o PPA 2022-2025 do município de São Paulo sustenta que a classificação geográfica das despesas pode contribuir para identificar desigualdades socioespaciais, aumentar transparência e participação e orientar a alocação de investimentos em favor de territórios mais vulneráveis, além de facilitar a articulação de políticas mantidas por diferentes secretarias.

A informação territorial, contudo, possui limites. Um mapa pode indicar concentração de determinado problema, mas não revela automaticamente suas causas, prioridades ou soluções. Dados administrativos podem indicar baixa utilização de um serviço em um bairro, mas a baixa demanda registrada pode decorrer de falta de necessidade ou, inversamente, da existência de barreiras que impedem a população de acessar o serviço. Para distinguir essas

hipóteses, o conhecimento quantitativo precisa ser relacionado à experiência dos moradores, profissionais que atuam no território e organizações locais. É nesse ponto que a participação cidadã deixa de ser mero componente normativo de legitimidade e passa a constituir também uma fonte de conhecimento para o planejamento.

A experiência brasileira possui longa trajetória de inovações participativas. Conselhos, conferências, audiências públicas, orçamento participativo e processos associados aos planos diretores municipais criaram mecanismos mediante os quais diferentes grupos podem influenciar a formulação, o planejamento e o acompanhamento de políticas. O orçamento participativo brasileiro tornou-se internacionalmente conhecido por sua capacidade de aproximar decisões orçamentárias das prioridades territorializadas dos cidadãos e por sua potencial contribuição para accountability e direcionamento de investimentos. Contudo, a literatura também demonstra limites relevantes. Uma revisão sistemática sobre participação cidadã no orçamento público verificou que a maior parte dos estudos se concentra no nível local, com forte presença de experiências brasileiras, mas identificou barreiras como pequena parcela do orçamento efetivamente submetida à participação, restrições institucionais anteriores às decisões participativas e insuficiências tanto na capacidade dos cidadãos de compreender questões orçamentárias quanto na capacidade do próprio Estado de tornar suas decisões compreensíveis e incorporar as demandas recebidas.

A participação territorial precisa, portanto, ser analisada qualitativamente. Realizar audiências não significa necessariamente distribuir poder decisório. Uma participação restrita à legitimação de

planos já concluídos possui efeitos diferentes de processos em que cidadãos participam da identificação dos problemas, da definição de prioridades e do monitoramento da execução. Revisão sistemática sobre experiências participativas na elaboração e revisão de planos diretores brasileiros demonstrou que a adoção formal de instrumentos de gestão democrática não permite, por si só, concluir que os processos foram efetivos, embora tenham sido identificados avanços e potencialidades relevantes. Essa constatação reforça uma premissa deste artigo: assim como território não deve ser reduzido a localização geográfica, participação não deve ser reduzida à existência formal de canais consultivos.

A integração entre território e políticas apresenta ainda uma dificuldade institucional adicional: problemas públicos raramente respeitam as fronteiras administrativas das secretarias ou dos municípios. Transporte, saneamento, meio ambiente, habitação, desenvolvimento econômico e saúde podem possuir dinâmicas intermunicipais ou metropolitanas. O limite político-administrativo pode não coincidir com a escala adequada de intervenção. Estudos sobre o planejamento territorial brasileiro apontam justamente a dificuldade de resolver problemas cuja escala excede os limites municipais e a necessidade de estruturas compartilhadas de planejamento.

No âmbito das políticas brasileiras de desenvolvimento territorial, essa questão tornou-se especialmente visível. Antunes Junior, Borsatto e Souza-Esquerdo (2021), ao estudarem a experiência do Sudoeste Paulista com programas nacionais de enfoque territorial entre 2003 e 2016, identificaram obstáculos relacionados a três formas de fragmentação: setorial, espacial e *top-down*. As políticas tiveram dificuldades para superar o funcionamento por setores,

produzir ações verdadeiramente intermunicipais e diversificar os atores participantes. Os autores ressaltam a necessidade de continuidade dos investimentos, maior autonomia das estruturas territoriais e fortalecimento dos arranjos de governança.

O problema demonstra que a territorialização não deve ser confundida com uma nova camada administrativa adicionada às estruturas existentes. Se cada secretaria continua operando exclusivamente segundo seu próprio programa e cada município mantém sua lógica isolada, criar um “território” formal não produz integração. A unidade territorial precisa adquirir significado para planejamento, priorização e coordenação. Isso exige mecanismos intersetoriais e multiníveis com capacidade efetiva de tomar decisões, compartilhar recursos e acompanhar resultados.

A governança multinível assume, por isso, importância fundamental. A OCDE observa que políticas *place-based* exigem elevada qualidade de coordenação entre setores e níveis governamentais, justamente porque responsabilidades e recursos são distribuídos entre diferentes instituições. No Brasil federativo, União, estados e municípios frequentemente compartilham financiamento, regulamentação e execução, e problemas territorialmente complexos podem envolver também consórcios, regiões metropolitanas, organizações da sociedade civil, empresas e universidades. A inteligência territorial depende, portanto, da capacidade de produzir coordenação sem eliminar autonomia.

Essa perspectiva encontra correspondência nas discussões contemporâneas de planejamento governamental. Em 2025, o governo federal lançou Agendas Transversais Territoriais do PPA 2024-2027 articuladas aos planos de desenvolvimento das regiões

Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste, buscando aproximar planejamento nacional e estratégias regionais. O movimento é importante porque demonstra a tentativa de incorporar a dimensão espacial ao planejamento programático, embora sua efetividade dependa de como a articulação chegará às decisões concretas e de como diferentes entes participarão da implementação.

A construção das políticas territorialmente inteligentes proposta neste estudo apoia-se, assim, em cinco dimensões articuladas. A primeira é o **diagnóstico territorial**, capaz de revelar diferenças sociais, econômicas, ambientais e de acesso a serviços em escalas adequadas. A segunda corresponde ao **planejamento governamental territorializado**, no qual essas diferenças influenciam metas, recursos e instrumentos. A terceira é a **coordenação intersetorial e interfederativa**, necessária porque problemas territoriais atravessam organizações e fronteiras administrativas. A quarta é a **participação cidadã substantiva**, que incorpora conhecimento local e fortalece legitimidade e accountability. A quinta é a **capacidade de monitoramento e aprendizagem**, pela qual o governo verifica se as estratégias diferenciadas estão efetivamente reduzindo desigualdades e as modifica quando necessário.

A questão norteadora deste artigo é, portanto: **de que maneira a integração entre planejamento governamental, diagnóstico das desigualdades territoriais e participação cidadã pode favorecer políticas públicas mais aderentes às necessidades locais e quais obstáculos institucionais dificultam a consolidação dessa abordagem nos municípios brasileiros?** O objetivo geral consiste em analisar criticamente os fundamentos e as condições necessárias para políticas públicas territorialmente inteligentes.

Especificamente, busca-se discutir o território como dimensão constitutiva da política pública; examinar as limitações da padronização administrativa; analisar planejamento e orçamento territorializados; investigar capacidades estatais e governança multinível; avaliar a contribuição e os limites da participação cidadã; e propor uma arquitetura de integração entre diagnóstico, decisão, implementação e accountability.

2. METODOLOGIA

O presente estudo foi estruturado como revisão sistematizada qualitativa da literatura, com síntese narrativa e análise documental complementar. A opção metodológica decorre do caráter interdisciplinar do objeto. A territorialização das políticas públicas é investigada por campos como administração pública, ciência política, planejamento urbano e regional, geografia, desenvolvimento rural, políticas sociais e governança. Os estudos disponíveis incluem revisões sistemáticas, pesquisas qualitativas, análises comparativas, estudos de caso, avaliações de programas e documentos institucionais, apresentando elevada heterogeneidade de métodos, escalas territoriais e desfechos. Por essa razão, a realização de uma metanálise própria não seria apropriada, uma vez que não existe uma medida de efeito comum que permita combinar experiências tão distintas sem perda significativa de sentido analítico.

A pesquisa bibliográfica foi atualizada até agosto de 2026 e utilizou combinações de descritores em português e inglês relacionados aos termos “políticas públicas territorializadas”, “territorialização de políticas públicas”, “planejamento territorial”, “place-based policies”, “territorial governance”, “multilevel governance”, “local inequalities”,

“territorial inequality”, “participatory planning”, “citizen participation”, “participatory budgeting”, “municipal planning”, “territorial development”, “public policy coordination” e “state capacity”. Foram priorizados estudos com pertinência direta para políticas públicas e administração subnacional, sem restringir a busca exclusivamente ao Brasil quando a literatura internacional permitia estabelecer referenciais relevantes para o problema.

A literatura brasileira recebeu peso específico na interpretação porque a arquitetura federativa, as competências municipais, os instrumentos de planejamento e as desigualdades institucionais condicionam fortemente a transferibilidade das experiências internacionais. Estudos relativos às políticas brasileiras de desenvolvimento territorial, planejamento urbano, orçamento participativo, regionalização do PPA e capacidades municipais foram, portanto, utilizados para verificar de que maneira conceitos mais amplos de *place-based policy* manifestam-se no contexto nacional.

Foram incluídas revisões sistemáticas e integrativas, artigos empíricos revisados por pares, estudos de políticas e documentos técnicos institucionais que abordassem pelo menos uma das seguintes dimensões: identificação de desigualdades territoriais; planejamento e orçamento territorializados; integração intersetorial; coordenação multinível; participação cidadã no planejamento; implementação de políticas territoriais; capacidade administrativa subnacional; ou avaliação de experiências *place-based*. Trabalhos estritamente relacionados a planejamento físico ou uso do solo sem conexão com políticas públicas e governança foram utilizados apenas quando apresentavam contribuição direta para participação, territorialização ou integração institucional.

A análise documental incluiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional vigente, instrumentos federais relacionados ao PPA e às Agendas Transversais Territoriais, materiais referentes ao Estatuto da Cidade e estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre orçamento e planejamento regionalizados. Os documentos normativos e governamentais foram tratados como evidência da arquitetura institucional e das prioridades formais, e não como comprovação automática da efetividade das políticas. Uma norma que estabelece participação ou abordagem territorial não demonstra, por si só, que a participação seja substantiva ou que os recursos sejam efetivamente alocados segundo critérios territoriais.

A revisão distinguiu ainda **território, escala administrativa e espaço geográfico**. O território foi compreendido como espaço socialmente produzido, no qual se combinam relações econômicas, institucionais, políticas, ambientais, culturais e de poder. Essa definição é importante porque um território não precisa coincidir perfeitamente com o limite de um município. Regiões metropolitanas, bacias hidrográficas, territórios rurais, áreas de fronteira, comunidades tradicionais e redes de cidades podem exigir escalas diferentes de intervenção. A escolha da escala passa, dessa forma, a integrar o problema da política.

Outra distinção analítica foi realizada entre **participação formal e participação substantiva**. A primeira indica a existência de canais, reuniões, audiências ou consultas. A segunda exige que as contribuições dos atores possam modificar diagnóstico, prioridades ou decisões. Essa separação decorre diretamente dos resultados das revisões sobre planejamento urbano e orçamento participativo, nas

quais a institucionalização dos mecanismos não garantiu automaticamente capacidade efetiva de influência.

A síntese final foi organizada em seis eixos: território e desigualdades como problemas de política pública; planejamento e orçamento territorializados; capacidades estatais e coordenação; participação cidadã; implementação e aprendizagem territorial; e construção de um modelo integrado de políticas territorialmente inteligentes. A análise procurou identificar não apenas vantagens potenciais, mas também riscos, incluindo fragmentação, captura política, desigualdades de capacidade, competição intermunicipal e reprodução de desigualdades dentro dos próprios processos participativos.

Não foram produzidos números artificiais de registros identificados, duplicados e excluídos para construir um fluxograma PRISMA sem processo bibliográfico auditável. Uma revisão sistemática em sentido estrito, destinada a publicação com exigência integral do PRISMA 2020, deverá reproduzir os descritores em bases previamente definidas, exportar todos os resultados, registrar deduplicação, triagem e motivos de exclusão. O presente trabalho preserva a lógica sistematizada de busca, elegibilidade e síntese, mas assume explicitamente essa limitação metodológica em vez de atribuir ao procedimento um grau de rastreabilidade quantitativa que não foi executado.

3. REFERENCIAL TEÓRICO: TERRITÓRIO, DESIGUALDADE E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A incorporação do território à formulação das políticas públicas resulta de uma crítica à ideia de que o espaço seria apenas o local no

qual programas previamente definidos são executados. Nas abordagens territorializadas, os lugares possuem trajetórias, capacidades, instituições, identidades, relações econômicas e conflitos que interferem na maneira como uma política é recebida e nos resultados que consegue produzir. Assim, políticas formalmente idênticas podem gerar impactos diferentes porque interagem com estruturas territoriais distintas. A territorialização procura antecipar essa variação durante o planejamento em vez de tratá-la somente como dificuldade de implementação.

Dias e Seixas (2020), ao discutirem a territorialização das políticas públicas, destacam a transição em direção às abordagens *place-based*, nas quais o território adquire papel ativo na formulação e no desenvolvimento. Essa mudança não implica rejeitar políticas universais, mas reconhecer que igualdade formal de instrumentos pode ser insuficiente para produzir igualdade substantiva de resultados. Um programa com o mesmo valor per capita aplicado em territórios com custos logísticos, capacidade instalada e vulnerabilidades distintas pode gerar níveis muito diferentes de acesso.

A OCDE tem enfatizado essa dimensão em suas análises de desenvolvimento regional. Em revisão territorial do Brasil, a organização já havia destacado que necessidades sociais e déficits de infraestrutura se concentram espacialmente e que uma abordagem baseada no território poderia aumentar a eficácia das políticas ao coordenar ações setoriais e responder às necessidades específicas de cada área. Mais recentemente, o relatório de 2025 sobre políticas *place-based* reforçou que desigualdades territoriais persistentes não decorrem de uma única variável e exigem

combinações de investimentos e políticas desenhadas segundo condições locais.

O território, contudo, não deve ser romantizado como unidade naturalmente integrada ou consensual. Territórios contêm conflitos distributivos, desigualdades e assimetrias de poder. Moradores, empresas, produtores rurais, organizações ambientais, governos e movimentos sociais podem ter interesses diferentes sobre uso da terra, infraestrutura e investimentos. Políticas territorialmente inteligentes precisam reconhecer esses conflitos em vez de presumir que a proximidade geográfica produz automaticamente interesses comuns. Essa é uma das razões pelas quais participação e governança são elementos constitutivos da abordagem e não simples complementos.

No Brasil, a experiência das políticas de desenvolvimento territorial rural ilustra essa dificuldade. A criação de colegiados e espaços de governança ampliou possibilidades de articulação, mas estudos mostraram que ausência de institucionalidade jurídica suficiente, diferenças de poder entre municípios e limitações de coordenação reduziram a capacidade de transformar discussões territoriais em execução concreta. Os municípios continuaram sendo indispensáveis à implementação, e consórcios públicos foram apontados como alternativa possível, embora igualmente condicionada pela capacidade de cooperação.

O território também precisa ser compreendido em múltiplas escalas. Um problema pode ser adequadamente tratado na escala do bairro, outro na municipal e outro na regional. Mobilidade cotidiana em regiões metropolitanas, por exemplo, ultrapassa fronteiras municipais, enquanto a localização de uma unidade básica de saúde

pode exigir análise intrabairro. Políticas territorialmente inteligentes não partem, portanto, de uma escala fixa; procuram identificar qual escala corresponde ao fenômeno.

Essa abordagem multiescalar está presente na PNDR atual, que diferencia escalas macrorregional e sub-regional e prevê atuação em sub-regiões especiais. Sua importância metodológica está em reconhecer que desigualdades podem existir simultaneamente entre Norte e Sudeste, dentro da Amazônia, entre municípios de um mesmo estado e até dentro de cada município. A escolha da escala modifica aquilo que o indicador revela.

Indicadores agregados constituem uma das principais fontes de cegueira territorial. Uma cidade pode apresentar cobertura média elevada de saneamento enquanto determinados bairros permanecem praticamente sem atendimento. Se o planejamento utiliza apenas a média, a desigualdade desaparece estatisticamente. O mesmo ocorre com educação, saúde, transporte e renda. Por essa razão, indicadores territoriais precisam ser desagregados até o nível necessário para orientar decisões, observadas limitações metodológicas e de proteção de dados.

A territorialização do orçamento constitui um mecanismo especialmente importante para conectar diagnóstico e decisão. Marin e Almeida (2023) demonstram, a partir do PPA paulistano, que classificar geograficamente despesas ajuda a identificar como investimentos são distribuídos entre regiões e pode ampliar a capacidade do planejamento de privilegiar áreas vulneráveis. A contribuição é significativa porque boa parte das políticas públicas utiliza diagnósticos territorializados, mas continua orçando por

programas e órgãos sem conseguir visualizar onde os recursos efetivamente chegam.

Essa diferença entre territorializar diagnóstico e territorializar recursos é fundamental. Um plano pode apresentar mapas detalhados de desigualdade e, ao mesmo tempo, não possuir instrumentos que vinculem alocação orçamentária às áreas prioritárias. Nessa situação, a dimensão territorial torna-se predominantemente descritiva. Uma política territorialmente inteligente precisa fechar o circuito entre evidência, prioridade, recurso e resultado.

4. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E INTELIGÊNCIA TERRITORIAL

O planejamento governamental constitui o principal ponto de encontro entre diagnóstico e ação. Sem planejamento, informações territoriais permanecem como conhecimento desarticulado das decisões orçamentárias; sem diagnóstico, o planejamento corre o risco de reproduzir prioridades históricas sem verificar sua aderência às necessidades. A integração dessas dimensões exige que programas públicos identifiquem não apenas o problema geral, mas como ele se distribui e varia espacialmente.

No Brasil, o Plano Plurianual oferece uma estrutura potencial para essa integração. Materiais produzidos pelo governo federal ao longo dos últimos ciclos já incorporaram propostas de PPAs territoriais participativos e articulação entre planos plurianuais e agendas territoriais. O PPA 2024-2027 também recuperou dimensões participativas e, mais recentemente, as Agendas Transversais

Territoriais passaram a relacionar programas federais a planos regionais de desenvolvimento.

A relevância dessa aproximação está em superar a estrutura excessivamente vertical dos programas. Políticas públicas são frequentemente organizadas segundo ministérios ou secretarias, mas famílias e territórios experimentam os problemas simultaneamente. Uma área com alta vulnerabilidade infantil pode necessitar de ações integradas de educação, assistência, saneamento, saúde, cultura e segurança alimentar. Se cada órgão trabalha com diagnóstico próprio e unidades territoriais diferentes, a soma dos programas não necessariamente produz uma estratégia integrada.

A intersectorialidade procura responder a essa dificuldade, mas sua implementação depende de instrumentos que consigam aproximar organizações distintas. Pesquisa publicada em 2026 sobre políticas intersectoriais em territórios vulnerabilizados de Duque de Caxias destacou a importância de planejamento territorial participativo e articulação de diferentes políticas na construção de respostas para vulnerabilidades socioambientais complexas. Embora se trate de estudo de caso e seus resultados não possam ser generalizados automaticamente, o trabalho ilustra como problemas localizados exigem integração de áreas tradicionalmente separadas.

Os sistemas territoriais de informação podem funcionar como linguagem comum entre setores. Um mapa de vulnerabilidade construído com indicadores transparentes permite que diferentes secretarias identifiquem áreas prioritárias compartilhadas. Entretanto, essa integração só possui valor quando os critérios são compreensíveis e revisáveis. Índices compostos muito sofisticados

podem ocultar escolhas normativas sobre quais dimensões recebem maior peso. A inteligência territorial não deve substituir decisões políticas por fórmulas técnicas; deve tornar as decisões mais informadas e suas justificativas mais explícitas.

A priorização territorial precisa também evitar dois extremos. O primeiro consiste na distribuição igualitária sem considerar necessidade, que pode perpetuar desigualdades porque territórios diferentes recebem recursos idênticos diante de problemas diferentes. O segundo consiste em concentrar recursos exclusivamente nos piores indicadores sem analisar capacidade de absorção, complementaridade e efeitos territoriais. Políticas orientadas por equidade combinam necessidade, população, custos, vulnerabilidade, infraestrutura existente e estratégia de longo prazo.

A continuidade temporal representa outro componente. Problemas territoriais estruturais dificilmente são solucionados durante um único ciclo orçamentário. Antunes Junior, Borsatto e Souza-Esquerdo identificaram justamente a descontinuidade e as dificuldades institucionais como obstáculos às políticas territoriais brasileiras e ressaltaram a importância de investimentos constantes e de estruturas de governança com maior autonomia. Uma política que cria colegiados, produz diagnósticos e interrompe recursos após poucos anos pode gerar descrédito e enfraquecer capacidades locais em vez de fortalecê-las.

A OCDE também alerta que políticas *place-based* de caráter descontínuo podem gerar impactos limitados sobre a construção de capacidade administrativa e fiscal subnacional. Isso significa que inteligência territorial exige institucionalização. Diagnósticos, indicadores e fóruns precisam sobreviver a mudanças de governo e

não depender exclusivamente do interesse de determinados gestores.

A integração com orçamento é decisiva nesse aspecto. Planejamento sem recursos é declaratório; orçamento sem planejamento é incremental. A classificação territorial da despesa permite observar se prioridades formalizadas são correspondidas por investimentos. Também facilita accountability, porque cidadãos conseguem relacionar compromissos públicos às áreas onde recursos foram efetivamente aplicados.

O orçamento regionalizado não elimina, contudo, dificuldades metodológicas. Algumas despesas beneficiam toda a cidade e não podem ser atribuídas diretamente a uma região; outras possuem efeitos que ultrapassam o local da execução. Um hospital localizado em determinado distrito pode atender usuários de vários municípios. Territorializar não significa forçar geocodificação de qualquer gasto, mas desenvolver critérios adequados para distinguir despesas localizáveis, benefícios territoriais e investimentos sistêmicos.

5. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO TERRITORIAL

A participação cidadã constitui um dos componentes mais importantes e mais difíceis das políticas territorialmente inteligentes. Sua relevância deriva de duas funções complementares. A primeira é democrática: cidadãos devem possuir oportunidades de influenciar decisões que afetam suas condições de vida. A segunda é cognitiva: moradores e organizações possuem conhecimentos sobre mobilidade, uso dos serviços, conflitos, riscos

ambientais e necessidades que não aparecem integralmente nos sistemas administrativos.

Essa dupla função impede reduzir participação a consulta de opinião. O objetivo não é substituir critérios técnicos pela preferência majoritária, mas combinar diferentes formas de conhecimento. Técnicos podem identificar que determinado bairro possui déficit quantitativo de equipamentos; moradores podem demonstrar que a prioridade percebida está na falta de transporte para acessar equipamentos já existentes. As duas informações são relevantes e produzem soluções diferentes.

A experiência dos planos diretores brasileiros fornece um campo importante para observar essa relação. O Estatuto da Cidade consolidou a participação como componente do planejamento urbano e a concepção de plano diretor difundida pelo Ministério das Cidades destaca que ele deve constituir processo político e permanente de tomada de decisões sobre o território, envolvendo a sociedade em suas diferentes etapas. Entretanto, revisões sistemáticas mostram que a existência dos instrumentos participativos nem sempre se converte em influência efetiva.

Uma das explicações é o momento em que a participação ocorre. Se a administração apresenta à população um diagnóstico, prioridades e alternativas já consolidadas, o espaço participativo pode apenas comentar decisões previamente estruturadas. Processos mais substantivos envolvem cidadãos desde a definição dos problemas e permitem que informações produzidas pela participação modifiquem o planejamento.

Outra questão é representatividade. Participantes de audiências e conselhos não constituem automaticamente amostra representativa da população. Pessoas com maior disponibilidade, organização ou conhecimento podem participar mais. Grupos vulneráveis podem justamente ter menor capacidade de comparecer. Uma política territorialmente inteligente precisa reconhecer esse viés e diversificar mecanismos: encontros presenciais descentralizados, busca ativa, canais digitais, consultas por segmentos e articulação com organizações comunitárias.

A participação digital amplia alcance, mas pode reproduzir exclusões relacionadas à conectividade e ao letramento. Uma estratégia híbrida tende a oferecer melhores condições para inclusão. Revisão sistemática recente sobre participação cidadã e criação de valor público em governos locais latino-americanos também aponta que mecanismos participativos podem fortalecer legitimidade e equidade territorial quando incorporam critérios espaciais e de priorização, mas destaca barreiras como lacunas de representação, capacidades institucionais e desenho inadequado dos processos; a participação digital precisa ser combinada a outras formas para evitar exclusões.

O orçamento participativo constitui um exemplo emblemático dessa possibilidade e dessas limitações. A experiência brasileira demonstrou que cidadãos podem participar da definição territorial de investimentos e que esse arranjo possui potencial para ampliar accountability e priorizar necessidades populares. Entretanto, a revisão sistemática de Bartocci e colaboradores sobre participação em orçamento público evidencia que muitos processos participativos controlam parcela reduzida dos recursos disponíveis e

enfrentam barreiras decorrentes de decisões previamente determinadas pela estrutura orçamentária.

Isso significa que a qualidade da participação não deve ser medida pelo número de reuniões ou participantes. É necessário verificar qual etapa da política esteve aberta, quais recursos poderiam ser influenciados, como as decisões foram incorporadas e de que maneira o governo prestou contas posteriormente. A accountability fecha o ciclo participativo. Se cidadãos priorizam uma intervenção e não conseguem acompanhar por que ela foi ou não executada, a participação torna-se episódica.

A territorialização pode tornar esse acompanhamento mais concreto. Moradores conseguem verificar obras, equipamentos e serviços em seu espaço cotidiano, e a publicação de investimentos por região aproxima planejamento e controle social. O orçamento regionalizado apresenta justamente essa possibilidade de conectar transparência territorial e participação.

A participação também pode favorecer aprendizagem institucional. Demandas recorrentes fornecem sinais de problemas que sistemas formais não capturam. Ouvidorias, conselhos e reclamações podem ser sistematizados territorialmente e incorporados aos diagnósticos. Entretanto, utilizar participação como dado exige cautela: número de reclamações pode refletir tanto intensidade do problema quanto maior conhecimento dos canais. Uma região com menos manifestações não é necessariamente uma região mais satisfeita.

Dessa maneira, políticas territorialmente inteligentes precisam combinar participação com indicadores objetivos e análise qualitativa. Nenhuma fonte isolada oferece uma imagem completa.

O conhecimento territorial é construído pela triangulação entre dados estatísticos, informações administrativas, observação de campo, pesquisa científica e experiência dos cidadãos.

6. RESULTADOS DA REVISÃO SISTEMATIZADA

A primeira conclusão extraída da literatura é que **a territorialização aumenta o potencial de aderência das políticas, mas não garante automaticamente maior efetividade.** O reconhecimento das particularidades locais permite ajustar intervenções e identificar desigualdades ocultas por médias agregadas, porém o sucesso depende de capacidade administrativa, continuidade, financiamento e coordenação. A OCDE enfatiza que políticas *place-based* demandam capacidades estratégicas e fiscais subnacionais e mecanismos robustos de coordenação. A experiência brasileira reforça essa conclusão ao mostrar que arranjos territoriais podem permanecer fragilizados quando instituições locais não conseguem transformar planejamento em execução.

O segundo resultado indica que **a fragmentação setorial constitui uma das maiores barreiras à inteligência territorial.** A estrutura governamental é organizada por funções, enquanto as vulnerabilidades aparecem de forma combinada no espaço. Programas federais e municipais podem atuar sobre o mesmo território sem produzir planejamento comum. A pesquisa sobre políticas territoriais do Sudoeste Paulista identifica explicitamente fragmentação setorial, espacial e vertical como explicação para os limites das experiências avaliadas. A resposta mais consistente não é eliminar a especialização setorial, mas desenvolver instâncias e instrumentos capazes de coordená-la territorialmente.

O terceiro resultado é que **a escala municipal nem sempre corresponde à escala adequada da política.** Desenvolvimento econômico, mobilidade, recursos hídricos, redes de saúde e questões ambientais frequentemente ultrapassam fronteiras municipais. Pesquisas sobre planejamento territorial brasileiro destacam justamente os limites das ações exclusivamente municipais diante da regionalização do fenômeno urbano. Consórcios públicos, regiões metropolitanas e outros mecanismos de cooperação tornam-se importantes, embora enfrentem custos de coordenação e assimetrias de poder.

O quarto resultado refere-se à **capacidade do planejamento regionalizado de tornar desigualdades mais visíveis.** A experiência de territorialização do orçamento no PPA de São Paulo demonstra potencial para orientar recursos em direção a regiões vulneráveis, aumentar transparência e aproximar políticas setoriais. Esse resultado reforça a importância de integrar território ao PPA e ao orçamento, evitando que a dimensão espacial permaneça apenas na etapa diagnóstica.

O quinto resultado aponta que **participação formal não equivale a participação efetiva.** Revisões sobre planejamento urbano e orçamento público identificam institucionalização de múltiplos canais, mas mostram que capacidade de influência depende do desenho, dos recursos efetivamente disponíveis e das condições de participação. Essa constatação exige abandonar indicadores de participação restritos a presença ou quantidade de reuniões e avaliar se as contribuições modificaram decisões.

O sexto resultado demonstra que **governança territorial requer capacidade político-relacional além da capacidade técnica.**

Produzir dados e planos não é suficiente quando organizações não cooperam ou grupos relevantes não confiam no processo. Políticas territorializadas dependem de negociação entre diferentes níveis de governo e atores sociais. A experiência amazônica de arranjos vinculados aos Territórios da Cidadania mostrou que estruturas territoriais podem favorecer comunicação e proximidade organizada entre atores mesmo em regiões de grandes distâncias geográficas. Isso sugere que instituições de governança podem reduzir barreiras espaciais quando são capazes de construir relações continuadas.

O sétimo resultado é a existência de **risco de captura e reprodução de desigualdades nos próprios processos locais**. Descentralizar decisões não garante que grupos vulneráveis terão maior poder; elites locais e atores com recursos organizacionais podem dominar espaços participativos. A política territorialmente inteligente precisa combinar proximidade com transparência, regras de representação, critérios públicos de priorização e instâncias de accountability.

O oitavo resultado consiste na necessidade de **continuidade e institucionalização**. Projetos temporários podem produzir diagnósticos e fóruns que desaparecem com a alteração do financiamento. A literatura brasileira aponta a descontinuidade e a ausência de autonomia institucional como problemas relevantes. A inteligência territorial precisa ser integrada às rotinas permanentes de planejamento e orçamento.

O nono resultado é que **territorializar não significa abandonar padrões nacionais ou universais**. Políticas *place-based* apresentam riscos quando geram fragmentação excessiva ou reduzem coerência de políticas nacionais. A OCDE chama atenção para possíveis conflitos entre descentralização e harmonização dos investimentos e

dos serviços. O desenho mais consistente combina objetivos e direitos nacionais com flexibilidade nas estratégias e instrumentos.

O décimo resultado aponta para a **necessidade de sistemas permanentes de aprendizagem territorial**. Não basta diagnosticar uma vez. Mudanças econômicas, demográficas e ambientais alteram rapidamente os territórios. Monitoramento, participação e avaliação devem atualizar periodicamente os diagnósticos e permitir correções. Uma política territorialmente inteligente é adaptativa porque aprende com a implementação.

7. DISCUSSÃO: O QUE TORNA UMA POLÍTICA TERRITORIALMENTE INTELIGENTE?

A partir da síntese realizada, uma política territorialmente inteligente pode ser definida como aquela que utiliza diferenças territoriais relevantes para formular problemas, definir prioridades, distribuir recursos, escolher instrumentos, coordenar atores e avaliar resultados, combinando informação técnica e conhecimento social dentro de estruturas institucionais transparentes. A inteligência não está na utilização de tecnologias avançadas, mas na capacidade de transformar conhecimento territorial em decisão pública e aprendizagem.

Essa definição permite distinguir quatro situações. Na primeira, uma política é **territorialmente cega**: utiliza critérios uniformes e não reconhece diferenças relevantes. Na segunda, é **territorialmente informada**, porque apresenta mapas e indicadores, mas eles possuem baixa influência sobre decisões. Na terceira, é **territorialmente adaptada**, porque estratégias ou recursos variam conforme diagnóstico. Na quarta, torna-se **territorialmente**

inteligente, porque além de adaptar-se, possui mecanismos de coordenação, participação e avaliação capazes de revisar continuamente o desenho.

Essa progressão é importante porque muitos governos já produzem grande quantidade de informação territorial sem que isso altere políticas. Mapas em planos diretores, diagnósticos socioeconômicos e indicadores nos PPAs podem coexistir com orçamentos incrementalmente distribuídos. O salto qualitativo ocorre quando a informação interfere na alocação.

A inteligência territorial exige também que os critérios sejam discutíveis. Definir “território vulnerável” depende das variáveis selecionadas. Renda, saneamento, distância de serviços, raça, idade, risco ambiental e condições habitacionais podem produzir mapas diferentes. Não há algoritmo neutro capaz de substituir a definição política dos critérios de justiça. O papel da técnica é demonstrar efeitos e alternativas, não ocultar escolhas normativas.

A territorialização possui, por isso, uma relação direta com equidade. Igualdade distribui condições semelhantes; equidade considera necessidades diferentes para produzir oportunidades mais próximas. Quando territórios historicamente desfavorecidos exigem investimentos adicionais para alcançar padrões mínimos de acesso, a diferenciação pode ser justamente o mecanismo necessário para realizar um direito universal.

Esse argumento não autoriza qualquer desigualdade de tratamento. Critérios precisam ser transparentes, objetivos e revisáveis. Sem essa estrutura, a “prioridade territorial” pode tornar-se justificativa para decisões discricionárias. Accountability é o mecanismo que

distingue diferenciação orientada por equidade de favorecimento político.

A regionalização orçamentária pode contribuir nesse ponto porque torna visível a distribuição espacial dos investimentos. Entretanto, deve ser acompanhada de indicadores de necessidade. Saber que um bairro recebeu determinado valor não permite concluir se a distribuição foi justa sem considerar população, déficit e características do serviço.

Outro componente fundamental é a capacidade de antecipação. Políticas territorialmente inteligentes não devem responder apenas a problemas já consolidados. Tendências demográficas, mudanças climáticas, transformação do uso do solo e expansão urbana podem ser incorporadas ao planejamento. A OCDE inclui *foresight* e decisão orientada por dados entre capacidades necessárias às políticas *place-based* contemporâneas.

No Brasil, essa dimensão será crescentemente relevante diante dos riscos climáticos. Enchentes, secas, incêndios e ondas de calor possuem distribuição territorial desigual e interação com vulnerabilidades sociais. Um mesmo evento climático produz impactos diferentes conforme drenagem, padrão habitacional, renda, mobilidade e acesso aos serviços. Políticas adaptativas precisam, portanto, integrar planejamento ambiental, urbano e social.

A dimensão cultural também não pode ser ignorada. Territórios não são apenas unidades socioeconômicas. Comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e outros grupos possuem formas próprias de organização, mobilidade e relação com recursos naturais.

Estratégias uniformizadas podem falhar quando ignoram essas características. Participação e conhecimento local tornam-se particularmente relevantes nesses casos.

A descentralização decisória deve, contudo, ser acompanhada por solidariedade federativa. Municípios mais pobres não podem ser responsabilizados sozinhos por problemas estruturais que ultrapassam sua capacidade fiscal. A PNDR atualmente inclui fortalecimento das capacidades governativas entre seus eixos, reconhecendo que desenvolvimento territorial e capacidade institucional estão relacionados.

A União e os estados exercem, portanto, função de equalização e apoio. Territorializar não significa abandonar redistribuição nacional. Ao contrário, dados territoriais podem fundamentar transferências mais sensíveis às necessidades. O federalismo pode combinar padronização de direitos, financiamento redistributivo e flexibilidade local.

A cooperação horizontal entre municípios representa outro recurso. Consórcios podem compartilhar serviços, equipes técnicas e infraestrutura. Entretanto, estudos brasileiros mostram que diferenças de poder e interesses dificultam sua utilização em políticas territoriais. Para funcionarem, esses arranjos precisam gerar benefícios reconhecíveis para os participantes e possuir governança capaz de administrar assimetrias.

A inteligência territorial também implica capacidade de identificar externalidades. Uma política econômica de um município pode afetar emprego, tráfego ou meio ambiente em municípios vizinhos. Políticas *place-based* mal coordenadas podem produzir competição

fiscal ou deslocar problemas em vez de resolvê-los, risco destacado pela OCDE. A governança multinível serve justamente para lidar com esses efeitos.

8. MODELO INTEGRADO DE POLÍTICAS TERRITORIALMENTE INTELIGENTES

A literatura analisada permite propor um modelo baseado em sete componentes articulados. O primeiro é a **definição territorial do problema**. Antes de escolher uma solução, o governo precisa compreender onde o problema ocorre, quais grupos são mais afetados, como varia internamente e qual escala é mais adequada para enfrentá-lo. Isso exige informações quantitativas, qualitativas e geoespaciais.

O segundo componente é a **territorialização do planejamento e do orçamento**. Diagnósticos precisam influenciar objetivos, metas e recursos. O planejamento territorial ganha efetividade quando prioridades de áreas vulneráveis são identificáveis nas peças orçamentárias e podem ser acompanhadas ao longo da execução.

O terceiro é a **intersetorialidade**. Problemas multidimensionais exigem que secretarias compartilhem diagnósticos e objetivos territoriais. Isso não requer dissolver competências, mas criar mecanismos de coordenação e resultados compartilhados. Indicadores territorializados podem funcionar como um eixo integrador.

O quarto componente é a **governança multinível e intermunicipal**. Quando a escala do problema excede o município, devem ser ativados mecanismos de cooperação. Consórcios, regiões metropolitanas, instâncias de desenvolvimento regional e pactos

federativos podem assumir formatos diferentes conforme o problema.

O quinto componente é a **participação cidadã com influência verificável**. Cidadãos precisam participar não somente da identificação de demandas, mas também ter acesso às justificativas das decisões. Quando determinada prioridade não puder ser atendida, a administração deve explicar critérios e limitações. Isso transforma participação em accountability.

O sexto componente é a **avaliação territorial de resultados**. A política precisa verificar não apenas se o indicador médio melhorou, mas se desigualdades espaciais foram reduzidas. Uma expansão da cobertura que beneficie majoritariamente as áreas já atendidas pode melhorar a média e aumentar a desigualdade.

O sétimo componente é a **aprendizagem e revisão**. Territórios mudam. Programas devem possuir mecanismos para atualizar prioridades, incorporar novas evidências e alterar a intervenção. Esse componente diferencia planejamento territorial estratégico de um diagnóstico estático.

Esses elementos precisam funcionar conjuntamente. Um município pode possuir participação robusta, mas pouca capacidade técnica; outro, grande capacidade de geoprocessamento, mas decisões centralizadas. Ambos apresentam componentes da inteligência territorial, porém não sua integração plena.

A construção dessa capacidade pode ser gradual. Municípios pequenos não precisam reproduzir sistemas utilizados por grandes capitais. Um primeiro passo pode consistir em desagregar os principais indicadores por áreas do município, relacionar

investimentos às regiões e incorporar os dados às reuniões de planejamento. Posteriormente, podem ser agregadas ferramentas de geoprocessamento, avaliações e mecanismos mais sofisticados.

O fundamental é que a tecnologia seja proporcional ao objetivo. Inteligência territorial não é sinônimo de “cidade inteligente” ou de inteligência artificial. Um sistema tecnologicamente simples que melhora decisões pode ser mais inteligente que uma plataforma sofisticada dissociada do planejamento.

As universidades podem contribuir por meio de observatórios, laboratórios de políticas públicas e projetos de extensão, especialmente em municípios com equipes reduzidas. Contudo, a parceria deve produzir capacidade institucional e não dependência. Metodologias, bancos e indicadores precisam permanecer compreensíveis para a administração.

A sociedade civil também pode produzir dados e diagnósticos complementares. Mapas comunitários, levantamentos territoriais e monitoramento cidadão ampliam fontes de informação. O desafio é integrar essas informações sem abandonar critérios de qualidade.

9. LIMITAÇÕES DA REVISÃO

A principal limitação da presente revisão é a diversidade conceitual da literatura. Expressões como desenvolvimento territorial, territorialização das políticas, governança territorial, políticas *place-based*, planejamento territorial e políticas territorializadas não possuem significado completamente uniforme. A síntese procurou identificar elementos comuns, mas não pretende apagar diferenças teóricas entre essas tradições.

Outra limitação é a concentração de parte importante da literatura brasileira em políticas de desenvolvimento rural, planejamento urbano e experiências específicas. A noção de política territorialmente inteligente proposta neste artigo amplia esses resultados para outros setores, o que constitui uma interpretação teórica apoiada nas convergências encontradas e não uma conclusão experimental diretamente demonstrada em todas as áreas.

Estudos de caso também predominam em várias dimensões do objeto, especialmente participação e governança territorial. Esses desenhos oferecem conhecimento aprofundado, porém possuem limitações de generalização. A comparação entre municípios de diferentes portes e regiões deve ser ampliada.

A heterogeneidade da participação constitui outra dificuldade. Experiências classificadas como participativas podem variar desde consultas pontuais até mecanismos decisórios com controle de parte dos recursos. Comparar seus resultados exige maior padronização conceitual.

Da mesma maneira, o conceito de “efetividade territorial” ainda carece de indicadores consolidados. Uma política pode melhorar resultados médios e reduzir desigualdades, ou melhorar o conjunto aumentando diferenças. Avaliações futuras devem examinar explicitamente distribuição espacial dos resultados.

Por fim, a presente pesquisa não produziu contagem PRISMA auditável de registros porque não foi realizada exportação integral e deduplicação em múltiplas bases com protocolo previamente registrado. Por essa razão, mantém-se a denominação

metodologicamente mais prudente de revisão sistematizada qualitativa. Uma revisão sistemática em sentido estrito poderá aprofundar a presente síntese mediante protocolo registrado, dupla triagem e avaliação formal da qualidade dos estudos.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permite concluir que a territorialização das políticas públicas não constitui apenas uma alternativa metodológica de planejamento, mas uma resposta às limitações produzidas por formas de intervenção que tratam territórios socialmente distintos como se apresentassem problemas, capacidades e oportunidades equivalentes. Em um país com a diversidade territorial brasileira, a padronização possui funções importantes para assegurar direitos, parâmetros mínimos e coordenação federativa, porém pode tornar-se insuficiente quando a uniformidade dos instrumentos desconsidera diferenças substantivas na forma como vulnerabilidades e serviços se distribuem no espaço. Políticas territorialmente inteligentes surgem, nesse contexto, não para abandonar os princípios universais da ação estatal, mas para aproximar esses princípios das condições efetivas necessárias à sua realização.

A primeira contribuição dessa perspectiva consiste em modificar a posição ocupada pelo território dentro do ciclo das políticas públicas. Em modelos tradicionais, o território aparece frequentemente na etapa de implementação: uma política é formulada centralmente e posteriormente executada em determinadas localidades. A abordagem proposta exige incorporá-lo já na própria definição do problema. Perguntar onde determinada vulnerabilidade se concentra, quais grupos são atingidos, como

condições econômicas e ambientais interferem no fenômeno e em qual escala ele precisa ser enfrentado modifica substancialmente as alternativas consideradas.

Essa mudança possui consequências para o planejamento. Uma política desenhada a partir de médias municipais ou estaduais pode reconhecer corretamente um problema geral e ainda errar sua distribuição. A territorialização dos indicadores torna visíveis desigualdades intramunicipais e intrarregionais que desaparecem em medidas agregadas. Entretanto, tornar desigualdades visíveis constitui apenas a primeira etapa. O objetivo é utilizar esse conhecimento para orientar escolhas.

Por essa razão, o planejamento governamental precisa estabelecer uma relação explícita entre diagnóstico territorial e orçamento. A experiência analisada de regionalização do PPA paulistano demonstra que a identificação territorial das despesas pode contribuir para transparência, coordenação e priorização das regiões vulneráveis. Essa possibilidade deveria ser aprofundada em outros contextos, observando proporcionalidade ao porte e à capacidade dos municípios.

A territorialização orçamentária também fortalece accountability. É difícil para a sociedade avaliar se um governo está reduzindo desigualdades quando despesas são apresentadas apenas por órgãos e funções. Conhecer a distribuição espacial dos investimentos permite comparar necessidades e aplicação dos recursos.

Entretanto, valores brutos não são suficientes. Uma região mais populosa naturalmente receberá parte maior de determinados

recursos. Indicadores precisam combinar população, vulnerabilidade, déficit, capacidade instalada e custos. A inteligência territorial consiste justamente em evitar interpretações simplistas.

Outro elemento central é reconhecer que a escala de análise e a escala administrativa não são necessariamente equivalentes. Alguns problemas exigem políticas de bairro; outros, estruturas intermunicipais. A definição territorial deve seguir a dinâmica do problema e não simplesmente o organograma do Estado.

Essa constatação reforça a necessidade da governança multinível. A política *place-based* não significa que todas as competências devam ser transferidas ao nível local. A OCDE destaca que coordenação entre setores e níveis é condição para respostas territoriais efetivas. O federalismo brasileiro torna essa articulação particularmente relevante.

A União possui capacidade redistributiva e regulatória indispensável para enfrentar disparidades. Estados possuem posições intermediárias importantes para coordenação regional. Municípios possuem conhecimento e proximidade com a execução. Uma estratégia territorialmente inteligente combina essas vantagens em vez de escolher um único nível como responsável absoluto.

A descentralização sem capacidades pode aprofundar desigualdades. Municípios com burocracias mais estruturadas conseguem formular projetos, acessar recursos e desenvolver instrumentos, enquanto municípios vulneráveis podem permanecer dependentes. A redução de desigualdades territoriais exige, portanto, fortalecer capacidade estatal justamente onde ela é menor.

A PNDR vigente reconhece essa relação ao incorporar o fortalecimento das capacidades governativas entre seus eixos. A implicação é relevante: desenvolvimento territorial não depende apenas de investimentos econômicos, mas também de instituições capazes de planejá-los e administrá-los.

A cooperação intermunicipal pode reduzir parte dessas assimetrias. Municípios pequenos podem compartilhar equipes, sistemas e serviços por meio de consórcios e outros arranjos. Contudo, experiências brasileiras demonstram que diferenças de interesses e poder dificultam essa cooperação. O desenho institucional precisa levar essas assimetrias em consideração.

A intersectorialidade constitui desafio semelhante dentro dos próprios governos. A estrutura administrativa divide competências porque especialização é necessária, mas problemas territoriais não respeitam essas divisões. A política territorialmente inteligente não procura eliminar secretarias, mas criar capacidade de convergência.

Um diagnóstico territorial compartilhado pode cumprir essa função. Quando saúde, assistência, educação e infraestrutura utilizam uma mesma leitura sobre territórios prioritários, surgem oportunidades de coordenação. O risco, contudo, é transformar índices sintéticos em respostas automáticas.

Nenhum indicador substitui julgamento público. A seleção de variáveis expressa uma definição sobre aquilo que conta como vulnerabilidade. Por essa razão, métodos precisam ser transparentes e submetidos a debate.

A participação cidadã torna-se particularmente importante nesse ponto. Os moradores conhecem dimensões do território que

registros administrativos não conseguem capturar. Incorporar esse conhecimento aumenta a capacidade de compreender problemas e fortalece a legitimidade das escolhas.

Mas a revisão mostrou que participação não pode ser presumida efetiva apenas pela existência de fóruns. Estudos sobre planos diretores brasileiros demonstram que mecanismos formais podem apresentar limitações significativas. A qualidade precisa ser avaliada pela influência efetiva e pela diversidade dos participantes.

O orçamento participativo oferece uma importante tradição brasileira de participação territorializada e demonstra a possibilidade de relacionar demandas locais e decisões orçamentárias. Entretanto, revisões indicam que a parcela efetivamente decidida pela população frequentemente é limitada e que existem barreiras técnicas e institucionais à influência real. A lição é que participação precisa estar ligada a poder decisório ou, no mínimo, a mecanismos transparentes de resposta.

A inteligência territorial exige, portanto, participação responsiva. Isso significa que governo e sociedade não precisam concordar sempre, mas as contribuições devem ser analisadas e respondidas. A administração precisa explicar o que foi incorporado, o que não foi e por quê.

Esse retorno é decisivo para confiança. Processos participativos repetidamente incapazes de produzir efeitos podem ampliar frustração e desmobilização. A accountability precisa fazer parte do desenho desde o início.

A participação também precisa ser territorialmente inclusiva. Realizar todas as reuniões em áreas centrais pode reduzir presença

de moradores periféricos. Processos digitais podem ampliar alcance, mas excluir cidadãos com baixa conectividade. Estratégias híbridas e descentralizadas oferecem maior potencial.

Outro elemento importante é reconhecer que cidadãos não participam todos em igualdade de condições. Grupos mais organizados possuem recursos para defender interesses. Governos precisam desenvolver métodos de busca ativa e representação capazes de incorporar populações menos vocalizadas.

A combinação entre participação e dados pode reduzir esses problemas, embora não os elimine. Indicadores podem revelar territórios sub-representados nos canais participativos, enquanto participação pode explicar lacunas dos indicadores. As duas formas de conhecimento funcionam melhor quando se corrigem mutuamente.

O planejamento territorial também precisa ser contínuo. Territórios não são fotografias estáticas. Migração, expansão urbana, transformações econômicas, eventos climáticos e mudanças demográficas modificam rapidamente necessidades e oportunidades.

Políticas formuladas com base em um diagnóstico realizado anos antes podem tornar-se inadequadas. O monitoramento territorial precisa, portanto, atualizar permanentemente a leitura do espaço.

Essa atualização não significa reconstruir políticas a cada mudança. Instituições precisam combinar estabilidade dos objetivos de longo prazo e capacidade adaptativa dos instrumentos.

A continuidade dos investimentos merece atenção especial. A experiência brasileira de políticas territoriais mostra que descontinuidade enfraquece colegiados, capacidades e confiança. Problemas estruturais precisam de horizontes superiores aos ciclos eleitorais.

Institucionalizar estratégias no PPA, em planos legais e estruturas permanentes pode diminuir essa vulnerabilidade, embora não elimine mudanças políticas legítimas. O objetivo não é tornar políticas imutáveis, mas preservar conhecimento e capacidades.

A produção de memória institucional também é uma dimensão da inteligência. Diagnósticos, bases, atas participativas e avaliações precisam permanecer disponíveis para governos posteriores. Quando cada mandato recomeça, o território perde capacidade de aprender.

A avaliação fecha esse ciclo. A política territorialmente inteligente precisa saber se a diferenciação das estratégias produziu os resultados pretendidos. Avaliar apenas médias pode ocultar fracassos distributivos.

Um programa pode aumentar o acesso geral e ainda ampliar a distância entre centro e periferia. Portanto, resultados precisam ser examinados também sob perspectiva espacial e de equidade.

Essa avaliação territorial precisa ser incorporada desde a formulação. Se dados adequados não forem coletados, será impossível posteriormente verificar a distribuição dos benefícios.

O território também permite identificar efeitos não previstos. Um investimento realizado em uma área pode deslocar preços de

imóveis, trânsito ou atividades econômicas e produzir consequências em regiões vizinhas. Políticas precisam observar essas externalidades.

A governança metropolitana é particularmente relevante nesse sentido. Mobilidade, moradia e meio ambiente ultrapassam limites municipais e não podem ser plenamente geridos pela competição entre municípios.

A mesma lógica pode ser aplicada a bacias hidrográficas, corredores econômicos e regiões de fronteira. A escala da política precisa ser construída a partir do fenômeno.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional atual constitui um reconhecimento institucional dessa necessidade multiescalar ao combinar atuação macrorregional e sub-regional. O desafio permanece em transformar essa arquitetura em coordenação efetiva.

A experiência brasileira analisada demonstra que políticas territoriais fracassam quando permanecem excessivamente setoriais ou verticalizadas. As três formas de fragmentação identificadas no estudo do Sudoeste Paulista oferecem uma síntese útil: uma política pode ser denominada territorial e continuar setorial, espacialmente desconectada e hierarquicamente conduzida de cima para baixo.

A superação dessa fragmentação não requer negar o papel do governo central. Requer permitir que decisões centrais sejam informadas por realidades territoriais e que estruturas locais possuam capacidade para contribuir.

Nesse sentido, uma relação mais madura entre centralização e descentralização é necessária. Algumas decisões precisam ser centralizadas para garantir igualdade de direitos; outras beneficiam-se de adaptação local. O desafio é identificar quais.

Políticas territorialmente inteligentes trabalham com **diferenciação responsável**. Elas adaptam estratégias sem tornar direitos dependentes do lugar onde a pessoa vive.

Essa formulação é especialmente importante para evitar que territorialização seja utilizada como justificativa para níveis inferiores de serviço em regiões pobres. A adaptação deve compensar desigualdades, não institucionalizá-las.

Uma política educacional territorializada pode utilizar mais recursos em regiões rurais para garantir transporte ou escolas adequadas, mas não estabelecer que estudantes dessas áreas tenham menor direito à aprendizagem.

Da mesma maneira, uma política de saúde pode adotar equipes itinerantes em áreas remotas sem diminuir o padrão de cuidado. Inteligência territorial significa encontrar meios diferentes para realizar objetivos comuns.

A dimensão ambiental amplia a importância dessa abordagem. Mudanças climáticas estão tornando riscos mais territorialmente diferenciados. Enchentes, secas e calor extremo interagem com infraestrutura e pobreza.

Planejamento de longo prazo precisará combinar mapas de risco e vulnerabilidade social. Investir apenas onde ocorreram desastres anteriores pode ser insuficiente diante da transformação climática.

Políticas *place-based* contemporâneas são particularmente adequadas a essa integração porque relacionam desenvolvimento econômico, social e ambiental. O relatório da OCDE de 2025 situa explicitamente choques e mudanças climáticas entre os fatores que podem ampliar desigualdades territoriais.

A inteligência territorial deve, portanto, incluir capacidade prospectiva. Governos precisam planejar não apenas para o território atual, mas para as tendências que podem transformá-lo.

Dados demográficos permitem antecipar envelhecimento e demanda de serviços. Informações ambientais podem orientar ocupação. Tendências econômicas podem mostrar vulnerabilidade de regiões excessivamente dependentes de um setor.

Essa capacidade prospectiva ainda é desigual entre municípios. Cooperação com estados, União e universidades pode ampliar o acesso a ferramentas e conhecimento.

As instituições de ensino possuem especial potencial para apoiar observatórios territoriais e avaliações. Entretanto, o conhecimento produzido precisa ser incorporado às rotinas administrativas para gerar impacto.

A mesma precaução vale para tecnologias. Sistemas de geoprocessamento, inteligência artificial e painéis podem ampliar capacidade de análise, mas não substituem organização institucional.

Uma prefeitura pode possuir excelente painel de indicadores e continuar tomando decisões por critérios inteiramente diferentes. A inteligência está no processo decisório, não na interface tecnológica.

Políticas territorialmente inteligentes também precisam reconhecer incerteza. Nem todo indicador é preciso e nem toda intervenção produz efeito previsível.

A administração deve ser capaz de experimentar em escala controlada, avaliar e expandir estratégias bem-sucedidas. A OCDE recomenda inclusive abordagens experimentais, laboratórios de inovação e projetos-piloto como instrumentos possíveis das políticas *place-based*.

A experimentação não significa transformar populações em objetos de ensaio sem proteção, mas utilizar implementação gradual e avaliação para reduzir riscos.

A inovação também não precisa ser tecnológica. Novas formas de coordenação e participação podem produzir transformações mais significativas que novos sistemas.

O orçamento regionalizado é um exemplo: a inovação está na mudança da unidade de análise e accountability, não necessariamente em uma ferramenta sofisticada.

A participação territorial também pode inovar ao combinar dados públicos com deliberação. Reuniões podem começar com diagnóstico transparente e permitir que moradores questionem e complementem a informação.

Esse modelo reduz a oposição artificial entre planejamento técnico e participação. Cidadãos podem participar de decisões informadas, e técnicos podem aprender com conhecimento local.

Uma administração pública territorialmente inteligente é, nesse sentido, simultaneamente mais técnica e mais democrática. Mais técnica porque utiliza evidências e avaliação; mais democrática porque reconhece que dados não definem sozinhos prioridades legítimas.

A accountability constitui o elo entre essas dimensões. A administração precisa justificar onde investiu, por que priorizou determinado território e quais resultados foram alcançados.

Quando critérios de decisão são públicos, aumenta a capacidade de controle e diminui o espaço para utilização territorial de recursos exclusivamente segundo conveniência política.

Isso não elimina conflitos. Escolhas distributivas produzem disputas legítimas. A transparência permite que sejam debatidas abertamente.

A proposta de políticas territorialmente inteligentes também contribui para repensar o conceito de eficiência. Distribuir um serviço de forma uniforme pode parecer administrativamente simples, mas ser pouco eficiente se parte dos recursos estiver localizada onde a demanda já está atendida.

Eficiência territorial exige relacionar recurso a necessidade e resultado. Às vezes, atender áreas remotas é mais caro por pessoa, mas necessário para garantir equidade.

A avaliação meramente financeira pode classificar justamente esses serviços como menos eficientes. O conceito precisa incorporar valor público e garantia de direitos.

Por isso, indicadores de custo precisam ser contextualizados territorialmente. Custos elevados podem refletir ineficiência ou características geográficas inevitáveis.

A inteligência está em distinguir as duas situações.

O debate sobre políticas territorializadas também ajuda a superar uma concepção abstrata de “município”. Uma prefeitura administra territórios internamente diferentes e não apenas uma unidade estatística.

Planejamento por distritos, áreas de planejamento, bairros ou territórios de serviços pode ser necessário, dependendo do contexto.

Entretanto, criar recortes demais pode fragmentar informação. A governança precisa estabelecer unidades compatíveis e mecanismos para relacioná-las.

A regionalização do orçamento, de serviços e de participação funciona melhor quando utiliza divisões territoriais compreensíveis e relativamente estáveis.

A escolha do território também deve respeitar identidades e fluxos. Uma divisão administrativa pode cortar uma comunidade ou reunir áreas sem relações efetivas.

A participação cidadã pode ajudar a validar esses recortes.

A experiência territorial brasileira analisada demonstra ainda a importância de institucionalidade. Colegiados sem capacidade concreta de administrar recursos podem ter pouca influência sobre implementação.

Isso não significa que todo espaço participativo deva executar orçamento diretamente. Significa que precisa haver conexão definida entre decisão participativa e instituições capazes de executá-la.

A arquitetura de governança deve estabelecer quem decide, quem executa e quem presta contas.

Sem essa clareza, políticas territorializadas produzem sobreposição de responsabilidades.

O modelo proposto neste artigo procura justamente reunir essas dimensões. Uma política territorialmente inteligente começa pela leitura multiescalar do problema, conecta o diagnóstico ao planejamento e orçamento, coordena setores e níveis, incorpora participação, implementa estratégias diferenciadas e avalia a distribuição territorial dos resultados.

Nenhuma dessas etapas é completamente nova. A inovação está na integração.

O Brasil possui experiências de participação, desenvolvimento territorial, planejamento regional, consórcios e orçamento regionalizado. O desafio consiste em transformar iniciativas fragmentadas em uma lógica permanente de gestão.

A PNDR renovada e as Agendas Transversais Territoriais do PPA indicam que a dimensão territorial permanece presente na agenda pública contemporânea.

Contudo, resultados dependerão de articulação com estados e municípios e da criação de mecanismos que cheguem à

distribuição real de recursos.

Em nível municipal, o ponto de partida pode ser relativamente simples: identificar desigualdades internas, mapear políticas e equipamentos, regionalizar indicadores e discutir essas informações no processo de planejamento.

O segundo passo é relacionar metas e recursos às desigualdades identificadas.

O terceiro é criar instâncias para coordenação entre secretarias e participação.

O quarto é monitorar se os investimentos alcançaram as áreas priorizadas.

O quinto é avaliar se as diferenças de resultado diminuíram.

Esse ciclo torna o planejamento uma atividade de aprendizagem e não apenas elaboração periódica de documentos.

Também permite que a participação se torne contínua. Cidadãos podem acompanhar a execução e participar da revisão das prioridades.

Uma política que aprende territorialmente é mais capaz de responder a mudanças e erros.

Por fim, é importante enfatizar que o conceito de inteligência territorial não implica a existência de uma solução perfeita para cada localidade. Políticas públicas sempre serão formuladas sob restrições, conflitos e incerteza.

A inteligência está na capacidade institucional de reconhecer essas limitações e utilizar múltiplas fontes de conhecimento para produzir decisões justificáveis e adaptáveis.

O território deixa, assim, de ser o final da cadeia administrativa e passa a estar presente em toda ela.

Conclui-se que políticas públicas territorialmente inteligentes representam uma abordagem promissora para enfrentar desigualdades brasileiras porque aproximam universalidade de direitos e diferenciação das estratégias, articulando planejamento, orçamento, participação e governança multinível.

Seu êxito, entretanto, não depende apenas de produzir mais mapas ou descentralizar competências. Requer capacidades estatais, recursos, continuidade, coordenação e participação substantiva.

O principal risco é transformar territorialização em rótulo sem modificar processos decisórios. A experiência brasileira demonstra que políticas territorialmente nomeadas podem permanecer fragmentadas e verticalizadas.

A principal oportunidade encontra-se no caminho oposto: utilizar o território como princípio organizador capaz de conectar áreas de governo, diferentes níveis federativos e cidadãos em torno de problemas concretos.

Quando isso ocorre, o planejamento deixa de perguntar apenas **quanto o governo pretende fazer** e passa a perguntar também **onde, para quem, em quais condições, com quais atores e com quais resultados distributivos.**

É nessa mudança de perspectiva que reside a contribuição das políticas territorialmente inteligentes para a administração pública contemporânea. Elas não substituem o planejamento governamental, a participação ou as políticas universais; criam uma arquitetura capaz de integrá-los em torno da diversidade real dos lugares.

Em um país marcado por desigualdades espaciais profundas, essa integração não constitui apenas estratégia de inovação gerencial. Constitui uma condição para que políticas formalmente universais consigam produzir, no território concreto, resultados mais equitativos, responsivos e democraticamente legítimos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES JUNIOR, Wolney Felipe; BORSATTO, Ricardo Serra; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. *World Development Perspectives*, v. 24, art. 100367, 2021. DOI: 10.1016/j.wdp.2021.100367.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade comentado**. Brasília, DF: Ministério das Cidades.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**. Brasília, DF: MDR, 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Agendas Transversais Territoriais do Plano Plurianual 2024-2027: Planos Regionais de Desenvolvimento Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste.** Brasília, DF: MPO, 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2024-2027.** Brasília, DF: MPO, 2024.

DIAS, Ricardo Cunha; SEIXAS, Paulo Castro. Territorialização de políticas públicas, processo ou abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 55, 2020. DOI: 10.59072/rper.vi55.9.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, edição especial, p. 85-122, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3584.

KRAJEVSKI, Luis Claudio; MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger; THEIS, Ivo Marcos. Public policies and regional development: exploratory considerations on the Territories of Citizenship Program – Brazil. *Política y Sociedad*, v. 57, n. 1, 2020. DOI: 10.5209/poso.57619.

LIMA, Débora Reis Leal de; HEINIG, Daniel Wagner; CARVALHO, Hilda Alberton de; SILVA, Christian Luiz da. Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades. *PerCursos*, v. 24, 2023. DOI: 10.5965/19847246242023e0313.

MARIN, Pedro de Lima; ALMEIDA, Mariana Neubern de Souza. Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do

município de São Paulo. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: Ipea, n. 34, 2023.

MENDES, Maressa Correa Pereira; FONTES, Maria Solange Gurgel de Castro; MAGAGNIN, Renata Cardoso. Experiências participativas no planejamento e gestão urbana: uma revisão sistemática. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 10, n. 1, 2021. DOI: 10.5585/geas.v10i1.19346.

OECD. *OECD Territorial Reviews: Brazil 2013*. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD. *Place-Based Policies for the Future*. Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: 10.1787/e5ff6716-en.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; SOARES, Thaís de Oliveira. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XVI, n. 418, 2012.

SOUZA, Celina. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, v. 13, n. 1, p. 159-184, 2001. DOI: 10.1177/095624780101300112.

SOUZA, Priscila Cardoso Moraes de; CASTRO, Elza Maria Neffa Vieira de; LEANDRO, Luiz Alberto de Lima. Políticas públicas intersetoriais em territórios vulnerabilizados: diretrizes metodológicas a partir da experiência do modelo CCAIC em Duque de Caxias (RJ). *Revista Contexto & Educação*, 2026. DOI: 10.21527/2179-1309.2026.123.17292.

¹ MBA em Gestão Financeira pela UniBF; MBA em Gestão Pública pela UniBF; MBA em Gestão da Qualidade e Produtividade Logística; Pós-graduação em Licitações Sustentáveis; MBA em Gestão de Processos pela UniBF MBA em Gestão de Projetos pela UniBF Pós-graduação em Auditoria e Controle Interno pela UniBF Bacharel em Administração de Empresas pelo Centro Universitário UniGrande; Bacharel Engenharia de Produção pela Unicesumar; Tecnólogo em Recursos Humanos pelo Centro Universitário Estácio. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).