



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), septiembre-octubre 2026,
Volumen 10, Número 5.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i5

FRAGMENTAÇÃO DECISÓRIA E CEGUEIRA TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTEGRAÇÃO CONSTITUCIONAL

**DECISIONAL FRAGMENTATION AND TERRITORIAL
BLINDNESS IN PUBLIC EDUCATION POLICIES: AN
ANALYSIS THROUGH CONSTITUTIONAL INTEGRATION**

Alex Pires Andrade

Centro Universitário de Brasília, Brasil

Fragmentação Decisória e Cegueira Territorial Nas Políticas Públicas de Educação: Uma Análise a Partir da Integração Constitucional

Alex Pires Andrade¹

alxpires@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9381-7479>

Centro Universitário de Brasília (CEUB)

Brasília, Brasil

RESUMO

Este artigo investiga em que medida a Integração Constitucional permite identificar formas de cegueira territorial em decisões sobre políticas públicas educacionais. Adota-se abordagem qualitativa, documental, jurídico-institucional e comparativa, aplicada a cinco percursos decisórios relacionados ao PROUNI, ao PRONERA e às Escolas Famílias Agrícolas. A unidade de análise corresponde ao percurso argumentativo exteriorizado em cada decisão. A codificação utiliza seis dimensões da Integração Constitucional, considerando presença, densidade argumentativa, articulação entre fundamentos e consequências. A cegueira territorial é submetida a teste em duas etapas: demonstração da relevância territorial do fator e verificação de sua incorporação à racionalidade decisória. Os resultados revelam padrões distintos: a ADI 3.330 apresenta racionalidade comparativamente mais ampla; nos casos do PRONERA, a legalidade recebe maior densidade que a efetividade; e, nas EFAs, os paradigmas deslocam o centro argumentativo entre realidade institucional territorializada e classificação jurídico-formal. Propõe-se compreender a cegueira territorial como manifestação específica da fragmentação decisória, caracterizada pela ausência, pelo subdimensionamento ou pela desconexão de fatores territorialmente relevantes na construção do problema público. O estudo desloca a análise da territorialização das políticas para a territorialidade da racionalidade institucional que as interpreta e controla, oferecendo procedimento analítico reconstruível e auditável.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; políticas públicas educacionais; Integração Constitucional; fragmentação decisória; cegueira territorial

¹ Autor principal

Correspondencia: alxpires@hotmail.com

Decisional Fragmentation and Territorial Blindness in Public Education Policies: an Analysis Through Constitutional Integration

ABSTRACT

This article investigates the extent to which Constitutional Integration can identify forms of territorial blindness in decisions concerning public education policies. It adopts a qualitative, documentary, legal-institutional and comparative approach applied to five decision-making trajectories related to PROUNI, PRONERA and Family Farming Schools. The unit of analysis is the argumentative path expressed in each decision. Coding uses six dimensions of Constitutional Integration, considering presence, argumentative density, relationships among grounds and consequences. Territorial blindness is assessed through a two-stage test: demonstrating the territorial relevance of a factor and examining its incorporation into decision-making reasoning. The results show different patterns: ADI 3.330 displays a comparatively broader rationale; in the PRONERA cases, legality receives greater density than effectiveness; and, in the Family Farming School cases, the precedents shift the argumentative center between territorialized institutional reality and formal legal classification. Territorial blindness is understood as a specific manifestation of decisional fragmentation, characterized by the absence, underestimation or disconnection of territorially relevant factors in constructing the public problem. The study shifts attention from the territorialization of policies to the territoriality of the institutional reasoning that interprets and controls them, offering a reconstructible and auditable analytical procedure.

Keywords: territorial development; public education policies; Constitutional Integration; decisional fragmentation; territorial blindness

Artículo recibido 20 agosto 2026

Aceptado para publicación: 20 setiembre 2026



Fragmentación Decisional y Ceguera Territorial en las Políticas de Educación Pública: Un Análisis a Través de la Integración Constitucional

RESUMEN

Este artículo investiga en qué medida la Integración Constitucional permite identificar formas de ceguera territorial en decisiones sobre políticas públicas educativas. Se adopta un enfoque cualitativo, documental, jurídico-institucional y comparativo, aplicado a cinco trayectorias decisorias relacionadas con PROUNI, PRONERA y las Escuelas Familias Agrícolas. La unidad de análisis corresponde al recorrido argumentativo expresado en cada decisión. La codificación utiliza seis dimensiones de la Integración Constitucional, considerando presencia, densidad argumentativa, relaciones entre fundamentos y consecuencias. La ceguera territorial se somete a una prueba en dos etapas: demostración de la relevancia territorial del factor y verificación de su incorporación a la racionalidad decisoria. Los resultados muestran patrones distintos: la ADI 3.330 presenta una racionalidad comparativamente más amplia; en los casos del PRONERA, la legalidad recibe mayor densidad que la efectividad; y, en las Escuelas Familias Agrícolas, los precedentes desplazan el centro argumentativo entre realidad institucional territorializada y clasificación jurídico-formal. La ceguera territorial se comprende como manifestación específica de la fragmentación decisoria, caracterizada por ausencia, subdimensionamiento o desconexión de factores territorialmente relevantes. El estudio desplaza el análisis desde la territorialización de las políticas hacia la territorialidad de la racionalidad institucional que las interpreta y controla, ofreciendo un procedimiento analítico reconstruible y auditable.

Palabras clave: desarrollo territorial; políticas públicas educativas; Integración Constitucional; fragmentación decisoria; ceguera territorial.

INTRODUÇÃO

As desigualdades educacionais possuem expressão territorial. A localização das instituições de ensino, as distâncias percorridas pelos estudantes, as condições socioeconômicas das comunidades, a disponibilidade de serviços e infraestrutura, as capacidades administrativas e as formas de organização institucional variam entre regiões e grupos sociais e interferem nas possibilidades concretas de exercício do direito à educação. A universalidade constitucional desse direito não implica, portanto, homogeneidade das condições necessárias à sua realização, pois indivíduos formalmente submetidos ao mesmo regime jurídico podem enfrentar condições substancialmente distintas de acesso, permanência e aproveitamento das oportunidades educacionais.

A literatura sobre desenvolvimento territorial rejeita a compreensão do espaço como simples recipiente das relações sociais. Para Santos (1999), o território deve ser apreendido por seus usos e pelas relações políticas, técnicas, econômicas e sociais nele materializadas. Schneider (2004) e Schneider e Tartaruga (2005) mostram, de modo convergente, que a abordagem territorial desloca a análise de perspectivas estritamente setoriais para as interações entre atores, instituições, recursos e processos socialmente constituídos. O território, assim, integra as condições pelas quais oportunidades e desigualdades são produzidas.

No debate internacional, essa preocupação adquiriu especial relevância com o desenvolvimento das abordagens place-based. Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012) sustentam que estratégias de desenvolvimento precisam considerar a diversidade econômica, social, política e institucional dos lugares, em oposição à suposição de que intervenções espacialmente indiferenciadas produziriam resultados equivalentes em contextos heterogêneos. Rodríguez-Pose (2018) amplia esse debate ao demonstrar as consequências econômicas, institucionais e políticas associadas à persistência de territórios submetidos a trajetórias prolongadas de perda de oportunidades. A OECD (2023; 2025), por sua vez, destaca a permanência das desigualdades geográficas e a importância de políticas sensíveis às necessidades, potencialidades, capacidades institucionais e mecanismos de coordenação próprios dos diferentes territórios.

Essa literatura produziu avanços relevantes na compreensão das razões pelas quais o território importa para o desenho, a governança e a implementação das políticas públicas.

Permanece menos explorada, entretanto, uma questão institucional distinta: o que acontece com a dimensão territorial quando uma política concebida para enfrentar desigualdades diferenciadas no espaço se transforma posteriormente em objeto de decisão administrativa ou judicial? A pergunta desloca o foco da territorialização da política para a racionalidade das instituições que passam a interpretá-la, controlá-la, restringi-la ou eventualmente interrompê-la.

Esse deslocamento é relevante porque políticas públicas não permanecem inalteradas após sua formulação. Universidades interpretam normas, administrações estabelecem critérios, órgãos de controle fiscalizam programas e tribunais solucionam controvérsias capazes de alterar seu alcance. Nessas situações, não se decide apenas sobre uma política previamente definida: também pode ocorrer uma reconstrução institucional do problema que justificou sua criação, mediante seleção de determinados elementos e redução da importância de outros.

A literatura de análise de políticas oferece uma conexão particularmente produtiva com essa questão. Bacchi (2009), mediante a abordagem *What's the Problem Represented to Be?*, demonstra que políticas não simplesmente respondem a problemas previamente dados, pois a própria representação do problema seleciona determinadas características da realidade, pressupõe relações e produz silêncios. O presente artigo parte dessa preocupação, mas dirige a análise a um objeto mais delimitado: procura compreender se, quando uma política pública se converte em controvérsia jurídico-institucional, fatores territorialmente relevantes para sua justificação permanecem incorporados à construção do problema ou perdem densidade ao longo do percurso decisório.

É precisamente nesse ponto que se situa a lacuna examinada. A literatura sobre desenvolvimento territorial e *place-based policies* demonstra por que os lugares importam para as políticas públicas; os estudos sobre implementação e *policy capacity* mostram como recursos, competências, coordenação e capacidades institucionais condicionam sua execução. Menor atenção tem sido dedicada à forma pela qual instituições responsáveis por interpretar e controlar políticas territorialmente diferenciadas preservam, reduzem ou excluem fatores territoriais da racionalidade utilizada para decidir. O artigo procura contribuir para o preenchimento dessa lacuna ao investigar não apenas a territorialização da política, mas a territorialidade da própria decisão sobre a política.

A questão que orienta a pesquisa é: em que medida a Integração Constitucional permite identificar formas de cegueira territorial na tomada de decisão sobre políticas públicas educacionais? O objetivo consiste em analisar cinco percursos decisórios relacionados ao PROUNI, ao PRONERA e às Escolas Famílias Agrícolas, verificando em que medida a fragmentação entre dimensões jurídico-institucionais pode reduzir a visibilidade de fatores territorialmente relevantes e discutindo a Integração Constitucional como modelo analítico capaz de identificar essas insuficiências.

A hipótese é propositalmente restrita e compatível com os limites das evidências produzidas. Não se pretende demonstrar que fragmentação decisória causa empiricamente desigualdade territorial, pois tal inferência exigiria acompanhamento longitudinal dos efeitos concretos das decisões. Sustenta-se que determinadas estruturas argumentativas podem reduzir a incorporação de desigualdades, atores, instituições, capacidades e consequências territorialmente relevantes, produzindo aquilo que este artigo denomina cegueira territorial.

A contribuição teórica decorre da articulação de três categorias com funções analíticas distintas. A Integração Constitucional constitui o modelo empregado para reconstruir a estrutura da decisão; a fragmentação decisória designa a insuficiência observada quando dimensões relevantes permanecem ausentes, subdimensionadas ou insuficientemente relacionadas; e a cegueira territorial corresponde à manifestação específica dessa fragmentação quando os fatores reduzidos ou excluídos possuem relevância territorial para a caracterização do problema. As capacidades estatais são mantidas em plano conceitualmente distinto, relacionado às condições institucionais necessárias para transformar decisões em ação pública.

A contribuição metodológica complementa essa proposição teórica. A cegueira territorial não é atribuída intuitivamente às decisões examinadas. Sua identificação pressupõe demonstrar inicialmente que determinado fator territorial era relevante para a controvérsia e, somente depois, verificar como ele foi incorporado à racionalidade decisória. Dessa forma, procura-se transformar a categoria em instrumento analítico verificável e distinguir ausência justificável de territorialidade, fragmentação decisória genérica e cegueira territorial propriamente dita.

Referencial Teórico: território, construção do problema e integração constitucional

O território assume função explicativa quando deixa de ser tratado como localização passiva da política. A simples constatação de que determinada ação pública ocorre no meio rural, em uma região específica ou em determinada comunidade não caracteriza, por si só, uma abordagem territorial. Sua relevância analítica emerge quando relações espacialmente constituídas participam da explicação do próprio problema, uma vez que oportunidades, instituições, recursos, capacidades administrativas e redes de cooperação não se distribuem uniformemente no espaço.

Sob essa perspectiva, o território não representa apenas o lugar onde uma desigualdade pode ser observada. Ele pode participar das condições que contribuem para sua produção e persistência e, simultaneamente, das possibilidades institucionais disponíveis para enfrentá-la. Essa formulação é particularmente relevante para políticas de educação do campo, experiências educacionais comunitárias e determinadas ações afirmativas, nas quais localização, organização social, acesso a serviços, configuração institucional e capacidade de atuação pública encontram-se associados ao próprio desenho da intervenção.

A relevância territorial, entretanto, não produz automaticamente pretensão jurídica ao tratamento diferenciado. Sua função analítica consiste em revelar heterogeneidades de oportunidades, capacidades e condições institucionais potencialmente relevantes para a decisão. O argumento territorial, portanto, não substitui a análise da legalidade, da competência, da igualdade ou da sustentabilidade, mas impede que diferenças substantivas sejam eliminadas da construção do problema antes de serem avaliadas.

O argumento deste artigo incide sobre estágio posterior ao desenho da política. Mesmo quando a formulação original incorpora desigualdades espacialmente diferenciadas, decisões subsequentes de interpretação ou controle podem reconstruir a controvérsia sobretudo como questão de legalidade, igualdade formal, competência ou classificação institucional. O território permanece materialmente presente, mas pode perder densidade na justificação institucional.

É nessa passagem que se localiza a cegueira territorial. Ela é definida como insuficiência decisória caracterizada pela ausência, pelo subdimensionamento ou pela desconexão de fatores territorialmente relevantes para a definição do problema público, para a compreensão de seus arranjos institucionais ou para a avaliação de consequências previsíveis.

A categoria não corresponde à simples ausência da palavra “território” em determinada decisão, tampouco pressupõe que fatores territoriais devam prevalecer sobre legalidade, competência, orçamento ou segurança jurídica. Seu objeto é a qualidade da construção do problema.

A identificação da cegueira territorial obedece, por essa razão, a um teste em duas etapas. Na primeira, verifica-se se determinado fator territorial possui relevância documentalmente demonstrável para a constituição do problema público, considerando desigualdades espaciais, características dos destinatários, organização comunitária, capacidades institucionais ou condições de implementação. Somente depois dessa demonstração examina-se, na segunda etapa, se o fator foi adequadamente incorporado à racionalidade decisória. A cegueira territorial é identificada quando elemento territorialmente relevante permanece ausente, recebe desenvolvimento insuficiente diante de sua importância ou não é relacionado aos demais fundamentos que sustentam a decisão.

Esse teste impede que a categoria se torne tautológica. Uma decisão não apresenta cegueira territorial simplesmente porque não menciona território. Se o fator espacial não for relevante para a controvérsia, sua ausência não constitui insuficiência. Da mesma forma, uma decisão pode reconhecer amplamente características territoriais e, ainda assim, legitimamente concluir pela invalidade de determinada política. A categoria avalia a construção argumentativa do problema, e não a direção do resultado.

O modelo trabalha com seis campos de observação: legitimidade democrática; razoabilidade e proporcionalidade; efetividade e não regressividade; autonomia e pluralismo institucional; legalidade e sustentabilidade jurídico-orçamentária; e humanismo jurídico. Essas dimensões não constituem requisitos cumulativos, tampouco pressupõem pesos idênticos em todos os conflitos. Funcionam como campos analíticos destinados a ampliar e organizar o horizonte argumentativo da decisão.

A legitimidade democrática permite examinar competência, autoridade institucional e intensidade da intervenção sobre escolhas realizadas por outros centros decisórios. A razoabilidade e a proporcionalidade observam a relação entre finalidades, diferenciações, restrições e alternativas. A efetividade e a não regressividade voltam-se às condições concretas de realização e continuidade dos direitos. A autonomia e o pluralismo institucional permitem reconhecer espaços de decisão constitucionalmente protegidos, particularmente relevantes para universidades e instituições

comunitárias. A legalidade e a sustentabilidade examinam fundamento jurídico, competência, recursos e condições institucionais de permanência da solução.

O humanismo jurídico exerce função específica. Com fundamento na construção desenvolvida por Britto (2012), não é empregado como cláusula capaz de afastar a legalidade nem como sinônimo de dignidade, igualdade ou efetividade. Sua função consiste em manter no horizonte argumentativo os sujeitos direta ou previsivelmente atingidos pelo exercício do poder, evitando que estudantes, famílias ou comunidades desapareçam da decisão em razão de uma reconstrução exclusivamente abstrata, normativa ou institucional do conflito.

A Integração Constitucional é operacionalizada mediante quatro operações articuladas: identificação das dimensões constitucionalmente relevantes; avaliação de sua densidade argumentativa; reconstrução das relações de convergência, tensão ou sacrifício estabelecidas entre elas; e exame da maneira pela qual essas relações sustentam o resultado. A presença isolada de fundamentos não caracteriza integração. O elemento distintivo do modelo é relacional: uma decisão apresenta maior integração quando permite compreender não apenas quais dimensões foram consideradas, mas como interagiram na justificação da escolha.

A fragmentação decisória é o contraponto do modelo: ocorre quando dimensão relevante permanece ausente, recebe desenvolvimento insuficiente ou aparece sem articulação adequada com fundamentos concorrentes. Uma decisão extensa pode, portanto, ser fragmentada, assim como uma decisão restritiva pode apresentar elevada integração. Avalia-se o percurso argumentativo, não a preferência pelo resultado.

As capacidades estatais situam-se em plano analítico distinto. Wu, Ramesh e Howlett (2015) mostram que policy capacity envolve capacidades analíticas, operacionais e políticas distribuídas em diferentes níveis da ação pública. O presente artigo não propõe acrescentar nova modalidade a essa tipologia. Uma instituição pode possuir elevada capacidade administrativa e ainda construir inadequadamente determinada controvérsia; inversamente, pode reconhecer adequadamente a complexidade territorial do problema e não dispor de recursos operacionais suficientes para implementar determinada solução. A Integração Constitucional examina a racionalidade da decisão, enquanto a literatura de capacidades estatais permite compreender as condições institucionais necessárias para transformá-la em ação.

METODOLOGIA

A investigação possui abordagem qualitativa, documental, jurídico-institucional e comparativa, sem pretensão de generalização estatística. Os casos foram selecionados intencionalmente por sua capacidade explicativa, isto é, por permitirem observar diferentes combinações entre igualdade, legalidade, autonomia, proporcionalidade, efetividade, institucionalidade e consideração dos destinatários das políticas.

O corpus comparativo é constituído por cinco percursos decisórios: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330/DF, relativa ao PROUNI; a decisão de primeiro grau no Processo nº 2008.35.00.013973-0, referente ao curso de Direito da Universidade Federal de Goiás no âmbito do PRONERA; a decisão liminar inicial da Ação Popular nº 0041582-56.2025.4.05.8300, relacionada à turma adicional de Medicina da Universidade Federal de Pernambuco vinculada ao mesmo programa; o Processo nº 2010.33.00.002306-4/BA, referente à Escola Família Agrícola de Riacho de Santana e examinado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região; e o Recurso Especial nº 1.950.982/PI, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça e relacionado a estudante da Escola Família Agrícola Dom Edilberto – EFADE IV.

A unidade de análise corresponde ao percurso argumentativo exteriorizado em cada decisão, e não à política pública considerada abstratamente. Em cada unidade foram reconstruídos a delimitação da controvérsia, os fundamentos utilizados, as dimensões constitucionalmente mobilizadas, as relações estabelecidas entre elas, as consequências consideradas e a maneira pela qual esses elementos participaram da justificação do resultado. A pesquisa não procura inferir motivações psicológicas dos julgadores, restringindo-se às razões documentalmente verificáveis.

Cada percurso foi examinado mediante matriz composta pelas seis dimensões da Integração Constitucional. Em cada dimensão, o protocolo observou quatro elementos: presença, densidade argumentativa, relação com outras dimensões e consideração de consequências ou destinatários, quando pertinente. A densidade recebeu classificação qualitativa em alta, média ou baixa. Para fins de análise, a densidade argumentativa foi classificada qualitativamente como alta, média ou baixa. Considerou-se alta quando a dimensão examinada recebeu desenvolvimento substantivo, apresentou relação identificável com o problema e desempenhou função explícita na justificação do resultado. A densidade

média foi atribuída aos casos em que o argumento esteve substantivamente presente, mas recebeu desenvolvimento parcial ou permaneceu insuficientemente articulado aos demais fundamentos da decisão. A classificação baixa, por sua vez, compreendeu tanto a ausência da dimensão quanto sua simples menção ou seu desenvolvimento insuficiente para exercer função relevante no percurso argumentativo. Essas categorias possuem finalidade exclusivamente analítica e comparativa, não correspondendo a notas, pesos matemáticos, médias ou índices de constitucionalidade.

A análise foi desenvolvida mediante um percurso estruturado e sucessivo. Inicialmente, reconstruiu-se o problema tal como formulado pelo próprio decisor, identificando-se a controvérsia enfrentada e os fatos considerados relevantes. Em seguida, verificou-se quais das seis dimensões da Integração Constitucional ingressaram efetivamente na fundamentação e qual densidade argumentativa assumiram em cada decisão. O exame não se limitou à presença isolada dos fundamentos, alcançando também as relações estabelecidas entre eles, especialmente situações de convergência, tensão, compatibilização ou sacrifício, bem como a consideração das consequências previsíveis da decisão para a política pública, as instituições envolvidas e seus destinatários.

A dimensão territorial foi examinada em momento próprio, a fim de evitar que sua relevância fosse presumida. Primeiramente, buscou-se demonstrar, com base no conjunto documental, se desigualdades espaciais, características comunitárias, instituições territorializadas ou condições locais de implementação integravam materialmente o problema examinado. Somente quando constatada essa relevância passou-se ao teste de cegueira territorial, destinado a verificar se tais fatores foram efetivamente incorporados à justificação, subdimensionados em relação à sua importância ou mantidos desconectados dos demais fundamentos mobilizados pela decisão.

Por fim, os cinco percursos decisórios foram comparados a partir da distribuição da densidade argumentativa e, sobretudo, das relações estabelecidas entre as diferentes dimensões, sem conversão das classificações qualitativas em valores numéricos ou agregação matemática. O procedimento permite, assim, tornar explícitos os critérios empregados na reconstrução das decisões e ampliar a auditabilidade da análise, sem eliminar o componente interpretativo próprio da pesquisa qualitativa.

Os resultados obtidos devem ser compreendidos dentro desses limites metodológicos. A análise não permite estabelecer relação causal entre determinado percurso argumentativo e a produção ou

reprodução posterior de desigualdades territoriais. O diagnóstico de cegueira territorial possui alcance mais delimitado: indica que fatores cuja relevância territorial foi previamente demonstrada receberam visibilidade insuficiente, foram subdimensionados ou permaneceram inadequadamente articulados na estrutura documental da justificação decisória.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A aplicação do protocolo revelou diferenças relevantes na distribuição da densidade argumentativa entre os cinco percursos decisórios examinados. Embora a legalidade e a sustentabilidade jurídico-institucional ocupem posição de destaque na maior parte dos casos, as demais dimensões apresentam variações importantes, sobretudo quanto à efetividade, ao pluralismo institucional e à consideração dos sujeitos atingidos pela decisão.

O resultado comparativo não expressa uma hierarquia entre decisões, mas permite identificar quais dimensões receberam maior desenvolvimento e como foram articuladas na construção de cada controvérsia.

A ADI 3.330, relativa ao PROUNI, apresentou o padrão argumentativo comparativamente mais abrangente. Razoabilidade e proporcionalidade, autonomia e pluralismo institucional, legalidade e sustentabilidade e humanismo jurídico receberam alta densidade, enquanto legitimidade democrática e efetividade e não regressividade apresentaram densidade média.

O voto condutor não tomou a simples diferenciação entre candidatos como evidência suficiente de violação da igualdade, relacionando os critérios do programa às desigualdades materiais que a ação afirmativa pretendia enfrentar.

A fundamentação também incorporou, de maneira substantiva, questões relativas à autonomia universitária, à livre iniciativa e à estrutura normativa do programa. A amplitude desses fundamentos e, sobretudo, sua articulação na justificação do resultado explicam a maior densidade observada nesse percurso. Nos dois casos relacionados ao PRONERA, a legalidade e a sustentabilidade assumiram posição central, mas com configurações distintas nas demais dimensões. No caso do curso de Direito da UFG, legitimidade democrática, razoabilidade e proporcionalidade e autonomia e pluralismo institucional apresentaram densidade média, enquanto efetividade e não regressividade e humanismo jurídico permaneceram em baixa densidade.

No caso da Medicina da UFPE, também se verificou alta densidade da legalidade e sustentabilidade, acompanhada, contudo, de maior desenvolvimento da razoabilidade e proporcionalidade. A legitimidade democrática e a autonomia e pluralismo institucional permaneceram em nível médio, assim como o humanismo jurídico, enquanto a efetividade e não regressividade apresentou baixa densidade. A comparação indica, portanto, que, embora ambos os percursos tenham conferido centralidade aos fundamentos jurídico-formais, diferiram quanto à incorporação das demais dimensões à construção do problema.

Os casos relacionados às Escolas Famílias Agrícolas revelaram contraste ainda mais pronunciado. No percurso referente à EFA de Riacho de Santana, examinado pelo TRF1, razoabilidade e proporcionalidade e humanismo jurídico apresentaram alta densidade, enquanto legitimidade democrática, efetividade e não regressividade, autonomia e pluralismo institucional e legalidade e sustentabilidade receberam densidade média.

No caso da EFADE IV, apreciado pelo STJ, a configuração se altera: legitimidade democrática e legalidade e sustentabilidade assumem alta densidade; razoabilidade e proporcionalidade permanecem em nível médio; e efetividade e não regressividade, autonomia e pluralismo institucional e humanismo jurídico apresentam baixa densidade. A diferença é particularmente relevante porque os dois percursos envolvem instituições educacionais cuja organização mantém vínculo estreito com comunidade e território, mas essa realidade ocupa posições distintas na estrutura argumentativa das decisões.

Considerados em conjunto, os resultados mostram que a diferença entre os percursos não reside simplesmente na quantidade de fundamentos mobilizados, mas na densidade atribuída a cada dimensão e nas relações construídas entre elas. A legalidade e a sustentabilidade apresentam-se como o núcleo mais estável da amostra, ao passo que efetividade, pluralismo institucional e humanismo jurídico variam de maneira mais acentuada. Essa variação fornece a base para examinar, nos casos em que a relevância territorial foi previamente demonstrada, se determinados elementos do problema permaneceram suficientemente incorporados à racionalidade decisória ou se foram subdimensionados ou desconectados dos demais fundamentos.

O caso também cumpre função metodológica importante. A dimensão espacial não ocupa posição suficientemente central na controvérsia para justificar diagnóstico de cegueira territorial. Sua ausência

como fundamento autônomo não é, portanto, interpretada como insuficiência. O PROUNI funciona como teste negativo da categoria e demonstra que a cegueira territorial depende da relevância prévia do território para a constituição do problema, evitando que o conceito seja utilizado de forma tautológica. No PRONERA/Direito-UFG, a adequação do curso às finalidades normativas do programa e a validade do convênio constituíram o centro da controvérsia, justificando a alta densidade atribuída à legalidade. Igualdade e proporcionalidade também participaram da argumentação, enquanto efetividade e humanismo receberam desenvolvimento reduzido. A classificação decorre, assim, da diferença observável entre a centralidade dos fundamentos jurídico-formais e a menor elaboração das consequências relacionadas à continuidade da política e aos seus destinatários.

O primeiro estágio do teste de cegueira territorial encontra fundamento no próprio desenho do PRONERA: o público beneficiário e a organização da política estão vinculados à reforma agrária e à educação do campo, de modo que a territorialidade não constitui circunstância externa ao programa. No segundo estágio, observa-se que esses elementos recebem menor densidade no percurso decisório do que a adequação jurídico-formal do curso. A inferência não é que a decisão tenha produzido desigualdade, mas que fatores territorialmente relevantes para explicar a própria existência da política tiveram participação reduzida na justificação.

A Medicina/UFPE apresenta configuração institucional diferente. A turma adicional resultou de articulação entre UFPE e INCRA, foi estruturada por instrumentos administrativos e universitários específicos e criou vagas supranumerárias. A controvérsia incidiu diretamente sobre critérios de seleção, competência, autonomia universitária, financiamento e validade dos atos institucionais, o que explica a alta densidade atribuída à legalidade e à proporcionalidade.

A efetividade, por sua vez, recebeu classificação baixa porque os efeitos da interrupção sobre continuidade e destinatários tiveram menor desenvolvimento no percurso inicial. Esse aspecto se torna analiticamente relevante diante da evolução da situação institucional, uma vez que a matrícula e o avanço acadêmico dos estudantes alteram as consequências previsíveis de eventual interrupção. O caso demonstra que a construção do problema decisório possui dimensão temporal: modificações da realidade podem alterar quais fatores precisam receber maior densidade em decisões subsequentes.

A aplicação do teste territorial também exige cautela. A relevância territorial decorre do público e da arquitetura institucional do PRONERA, mas a constatação não permite presumir cegueira. O que se observa é uma diferença de densidade entre fundamentos jurídico-formais e considerações relacionadas à efetividade, aos destinatários e à continuidade da política. O resultado sustenta diagnóstico de subdimensionamento, não afirmação causal sobre efeitos sociais posteriores.

Os dois casos das Escolas Famílias Agrícolas apresentam o contraste mais expressivo. A Pedagogia da Alternância articula formação escolar, família, comunidade e território, tornando a dimensão territorial parte da própria organização educacional. A controvérsia jurídica, entretanto, concentrou-se na possibilidade de enquadrar estudantes dessas instituições nas políticas de cotas destinadas a egressos de escolas públicas, produzindo tensão entre natureza jurídico-formal e realidade institucional.

No paradigma relacionado à EFA de Riacho de Santana, a natureza formalmente privada da instituição não encerrou a análise. O percurso considerou elementos relativos ao funcionamento concreto da escola, à sua vinculação comunitária e às condições materiais do estudante. Essas evidências justificam a maior densidade atribuída à proporcionalidade e ao humanismo. A classificação não significa integração plena, pois a legitimidade da flexibilização e os limites jurídicos da equiparação receberam desenvolvimento menos intenso.

O Recurso Especial nº 1.950.982/PI apresenta estrutura diferente. O centro argumentativo desloca-se para a delimitação normativa dos beneficiários e para os limites da interpretação judicial, razão pela qual legalidade e legitimidade recebem maior densidade. Pluralismo institucional, efetividade e humanismo permanecem menos desenvolvidos. A própria existência de referência a situações excepcionais relacionadas à insuficiência de oferta pública no local de residência demonstra, contudo, que o território não está completamente ausente da racionalidade jurídica.

A comparação entre os paradigmas das EFAs constitui a demonstração mais clara do fenômeno investigado. Em ambos, a relevância territorial pode ser documentalmente demonstrada pela natureza da Pedagogia da Alternância e pela vinculação entre escola, comunidade e território. O que varia é a posição ocupada por essa realidade na construção jurídica do problema. No primeiro percurso, características materiais e comunitárias recebem maior densidade; no segundo, a classificação normativa e os limites da expansão judicial assumem centralidade.

A matriz não autoriza afirmar que o primeiro resultado seja juridicamente correto e o segundo incorreto, mas permite demonstrar que a mesma categoria institucional pode ser reconstruída mediante diferentes graus de incorporação de sua realidade territorial.

A comparação produz quatro achados. Primeiro, fundamentação jurídica abundante não afasta a fragmentação, pois a integração depende das relações entre fundamentos. Segundo, a legalidade é a dimensão mais estável nos cinco percursos, o que afasta a ideia de relativização de limites jurídicos. Terceiro, efetividade e consideração dos destinatários variam mais intensamente, sobretudo no PRONERA. Quarto, os casos das EFAs mostram que a territorialidade da política não é automaticamente transportada para a decisão: sua permanência depende de como a instituição reconstrói o problema.

Esses resultados permitem ampliar o diálogo com a literatura sobre place-based policies. Se essa literatura pergunta como formular e implementar políticas adequadas a lugares diferentes, o presente estudo introduz uma questão complementar: como instituições responsáveis por interpretar e controlar políticas territorialmente diferenciadas podem fazê-lo sem eliminar, durante a reconstrução do problema, características territoriais que integravam a própria justificativa da intervenção?

CONCLUSÕES

Este artigo investigou o que ocorre com a dimensão territorial quando políticas concebidas para enfrentar desigualdades diferenciadas no espaço se convertem em objeto de decisões administrativas ou judiciais. O ponto de partida foi a constatação, consolidada pela literatura sobre desenvolvimento territorial e place-based policies, de que oportunidades, instituições, capacidades e recursos variam entre lugares. A contribuição específica consistiu em deslocar essa discussão para a racionalidade das instituições que posteriormente reinterpretem e controlam essas políticas.

A análise comparativa dos cinco percursos relacionados ao PROUNI, ao PRONERA e às Escolas Famílias Agrícolas mostrou que a presença formal de múltiplos fundamentos não assegura uma construção integrada do problema. Legalidade, igualdade, autonomia, proporcionalidade, efetividade e consideração dos destinatários aparecem em intensidades e combinações distintas e exercem funções diferentes na passagem entre controvérsia e resultado.

A ADI 3.330 apresentou racionalidade comparativamente mais ampla e funcionou como teste negativo da cegueira territorial, demonstrando que a categoria não pode ser atribuída automaticamente a toda decisão relacionada a uma política diferenciada. Nos casos do PRONERA, a legalidade recebeu maior densidade que a efetividade, enquanto as consequências relacionadas à continuidade da política e aos seus destinatários apresentaram menor desenvolvimento nos percursos iniciais. Nos paradigmas das EFAs, o contraste foi mais pronunciado: enquanto um percurso incorporou com maior densidade características concretas da instituição e do estudante, o outro concentrou sua racionalidade na delimitação normativa dos beneficiários e nos limites da interpretação judicial.

A partir desses resultados, a principal contribuição teórica pode ser formulada com precisão: a cegueira territorial constitui manifestação específica da fragmentação decisória e ocorre quando fatores territorialmente relevantes para a definição do problema, para a compreensão dos arranjos institucionais ou para a consideração das consequências previsíveis permanecem ausentes, subdimensionados ou desconectados da justificação.

A contribuição metodológica consiste em tornar essa categoria verificável mediante procedimento analítico explícito. O diagnóstico de cegueira territorial exige demonstração prévia da relevância territorial do fator analisado e posterior reconstrução de sua posição no percurso argumentativo. Essa operação permite distinguir três situações que não devem ser confundidas: ausência justificável de territorialidade, fragmentação decisória genérica e cegueira territorial propriamente dita.

O estudo possui limitações. O corpus intencional de cinco percursos impede generalização estatística; a classificação de densidade é qualitativa, embora orientada por protocolo explícito; e a análise se restringe às razões documentalmente exteriorizadas. Como não acompanha longitudinalmente os efeitos das decisões, a pesquisa tampouco estabelece causalidade entre fragmentação argumentativa e produção ou reprodução de desigualdades.

Essas limitações abrem uma agenda de pesquisa diretamente relacionada à possibilidade de validação do modelo. Estudos futuros podem aplicar o protocolo a corpus ampliado e utilizar múltiplos codificadores para testar a estabilidade intersubjetiva das classificações. O modelo também pode ser examinado em políticas de saúde, habitação, desenvolvimento rural e meio ambiente, bem como em diferentes sistemas federativos e estruturas de governança multinível. Estudos longitudinais poderão,

por sua vez, investigar se decisões caracterizadas por maior integração argumentativa apresentam associação com resultados distributivos ou territoriais distintos.

O resultado alcançado permite sustentar uma proposição mais ampla: quando o território participa da produção social e da configuração institucional de um problema público, sua exclusão da racionalidade decisória representa mais do que perda de contexto; pode significar perda de informação substantiva sobre o próprio objeto que o Estado pretende regular, controlar ou transformar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasil. (2010). Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010: Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA.

Brasil. (2005). Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005: Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. (2025, 23 de abril). Recurso Especial nº 1.950.982/PI.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2012, 3 de maio). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330/DF (Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno).

Brasil. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. (s.d.). Processo nº 2010.33.00.002306-4/BA.

Britto, C. A. (2012). O humanismo como categoria constitucional. Fórum.

Gomide, A. de Á., & Pires, R. R. C. (Orgs.). (2014). Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas. Ipea.

OECD. (2023). *OECD regional outlook 2023: The longstanding geography of inequalities*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>

OECD. (2025). *Place-based policies for the future*. OECD Publishing.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209.

Santos, M. (1999). O dinheiro e o território. *GEOgraphia*, 1(1), 7–13.

- Schneider, S. (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, (11), 88–125.
- Schneider, S., & Tartaruga, I. G. P. (2005). Território e abordagem territorial: Das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 23(1–2), 99–116. <https://doi.org/10.37370/raizes.2004.v23.237>
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20–45.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>