

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC - SP**

**João Paulo Vicensio**

**“A Categoria Estado na Obra de Milton Santos”**

**MESTRADO EM GEOGRAFIA**

**SÃO PAULO**

**2011**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC - SP**

**João Paulo Vicensio**

**“A Categoria Estado na Obra de Milton Santos”**

Dissertação apresentada a Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em GEOGRAFIA na área de concentração: Territorialidade e Análise Ambiental, sob orientação do Professor Dr. Douglas Santos.

**MESTRADO EM GEOGRAFIA**

**SÃO PAULO**

**2011**

**Banca Examinadora**

---

---

---

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	2
RESUMO.....	3
ABSTRACT.....	4
INTRODUÇÃO.....	5
1 – A BUSCA DE UM CONCEITO DE ESTADO E A IMPORTÂNCIA DESTE PARA A GEOGRAFIA.....	12
1.1 – A Construção do Espaço e a Constituição do Estado.....	18
2 – A FUNÇÃO DO ESTADO.....	28
2.1 – A Proteção da Propriedade e o Estado.....	32
2.2 – A Ação Estatal e o Espaço.....	34
2.3 – Ação Estatal, o Espaço e a Localização.....	37
2.4 - A Ação do Estado, o Espaço e a Norma.....	39
3 – O MUNDO, O ESTADO E O ESPAÇO.....	44
3.1 – O Contemporâneo e a Ação Estatal.....	44
3.2 – A visão Crítica de MS sobre a Ação/Omissão do Estado no mundo Atual.....	51
3.2.1 – Estado, Espaço e Desigualdade de Direitos.....	53
3.2.2 - O Estado e a participação popular.....	56
3.2.3 – Estado, Espaço e Governo.....	57
3.2.4 – Governo & Estado.....	63
3.2.5 – O Estado e o direito de moradia.....	64
4 – A PROPOSTA DE ESTADO DE MILTON SANTOS.....	67
4.1 – O tempo.....	67
4.2 – A ação do Estado no espaço.....	69
4.3 – Cidadania.....	72
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS .....	83

**“Os professores abrem as portas, mas você deve entrar por si mesmo.”**

**Provérbio Chinês**

## **AGRADECIMENTOS**

Dizer que realizar esta pesquisa me fez crescer e amadurecer pode parecer um clichê; mas, foi exatamente o que ocorreu comigo. Esse não foi um processo indolor: tive que lutar e muito contra os “meus demônios”, algumas características da minha personalidade como a teimosia e a soberba, as quais apareciam cada vez que me defrontava com minha ignorância, me levando por inúmeras vezes a procrastinar meus afazeres.

Sou o único responsável pelos erros deste trabalho, mas os eventuais acertos se devem a companhia de várias pessoas que compartilharam comigo esse caminho. Alguns, como a minha mãe, dona Maria do Carmo; a Elenice e muitos dos meus amigos, mesmo sem entenderem exatamente o que eu tentava fazer, ficaram ao meu lado, aguentando as consequências das minhas mudanças de humor, frustrações, etc. Outros, como meu orientador, Prof. Dr. Douglas Santos, teve grande paciência para me entender e ajudar no que fosse possível para a realização desta pesquisa. Ao Dr. Inácio Pedro Abdulkader, pai do meu amigo Fernando, gentilmente fez a revisão do texto para a qualificação. Aos membros da banca de qualificação, os professores doutores Élvio Rodrigues Martins e Gustavo Souza, cujos apontamentos e críticas certamente melhoraram a qualidade deste trabalho.

Gostaria, também, de agradecer a todos os meus professores os ensinamentos que contribuíram para minha formação, especialmente ao Professor Edivaldo Aparecido Valeriano da Silva, cujas aulas despertaram meu interesse pela Geografia, me fazendo seguir essa profissão. Aos meus alunos, pela convivência nesses oito anos de trabalho que contribuem para meu desenvolvimento pessoal e profissional.

## **RESUMO**

O Estado, pelos recursos materiais e humanos que dispõe é, sem dúvida, o maior responsável (por meio das suas ações ou omissões) pela ocorrência de mudanças no espaço geográfico, as quais interessam não somente aos geógrafos (os naturais curiosos quando o assunto é espaço), mas a todos aqueles que, de alguma forma, são afetados por elas.

O tema desta pesquisa é a relação entre Estado & Espaço e como isso se transformou em discurso geográfico. Para tornar viável tal pretensão, optou-se somente pela análise da obra do geógrafo Milton Santos para demonstrar como esse importante autor da Geografia brasileira percebeu essa relação, tornando o Estado uma das mais importantes categorias dos seus estudos.

**Palavras-chave:** Estado, espaço geográfico e Milton Santos.

## **ABSTRACT**

The State, through / by material and human resources that make use of, is undoubtedly the most responsible (through action or omission) for changes in geographic space, which concern not only to geographers (a nature curious when the subject is space), but also all that are anyway affected by the changes.

The topic of this research is the connecting / linking between State & Area and how it became a geographic speech. To make it possible, only the geographer Milton Santos was chosen to be analysed, in order to demonstrate how this major author of Brazilian Geography realized this dependence becoming the State one of the most important categories of their studies.

**Key-words:** State, geographic space and Milton Santos.

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação é produto de um incômodo com algo que percebo ser majestoso não só em tamanho, mas em força, cuja presença pode-se sentir constantemente: o Estado.

Tudo começou em 2001, na aula de Planejamento Regional do Professor Dr. Roberto Braga, da UNESP – Rio Claro - sobre a existência de bem público, sua necessidade e funções, coisas que embora estivessem presentes no meu cotidiano, não eram percebidas como parte de uma estrutura, de um corpo maior e com algum significado além das suas funções primárias. Por exemplo: uma estrada só era percebida enquanto um caminho, ligando diferentes localidades e, a partir de então, passei a vê-la como parte de uma estrutura de transportes, que para ligar as diferentes localidades, necessita pertencer à coletividade, garantindo o livre acesso de todos, precisando também de manutenção, sinalização, fiscalização, entre outras coisas.

Em 2005, quando tive a oportunidade de ler o “Espírito das Leis” e comecei a me aprofundar mais nas discussões sobre o Estado, Governo e suas relações com o espaço geográfico, passei a me sentir motivado a iniciar a graduação em Direito. No ano seguinte, fui convidado para trabalhar na Oficina Pedagógica da Diretoria de Ensino de Itu, atuando na capacitação de professores de Geografia da rede estadual, onde pude observar de perto o funcionamento e organização da máquina estatal no setor da educação. Nessa ocasião, ao preparar uma capacitação, tomei contato com o texto: “Estado Nacional e capital monopolista” de SANTOS D., que mostrou várias faces da relação Estado & Geografia, aguçando ainda mais meu interesse pelo Estado e aumentando meu incômodo com ele.

No final de 2007, já havia cursado dois anos da faculdade de Direito, que incluíram duas disciplinas relacionadas diretamente ao Estado: Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional. Senti, naquela época, que estava na hora de buscar novos caminhos e resolvi escrever um projeto de pesquisa para o Mestrado em Geografia.

Na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, durante o exame de seleção do mestrado, conheci pessoalmente o Professor Dr. Douglas Santos, que havia sido um dos responsáveis pelo meu incômodo com a relação Estado e Geografia; não tive dúvida em continuar o curso, quando soube que ele seria meu Orientador.

Cheguei a PUC-SP com um projeto de pesquisa ambicioso e inviável (na época eu não sabia disso), querendo mudar o mundo e a Geografia, pretendendo entender cada vez mais o Estado. Após muitas discussões, aulas e leituras, delimitamos (nesse momento eu não era mais um incomodado solitário) e, de fato, criamos um projeto de pesquisa que fosse viável e estudasse a relação Estado e Geografia.

Para atingir tal objetivo em um curto período de tempo, optamos metodologicamente por selecionar apenas um geógrafo: Milton Santos, com uma obra relevante para a Geografia brasileira e mundial, com uma vasta bibliografia geográfica.

Por se tratar de um autor extremamente prolífico, foram selecionados para este trabalho apenas três livros, que consideramos representativos em momentos diferentes na vida intelectual daquele autor:

1. Por uma Geografia Nova (1978): Trabalho publicado após o retorno de Milton Santos do exílio, com a proposta de uma abordagem diferente para a ciência geográfica e com um capítulo inteiramente dedicado às funções do Estado;
2. O Espaço do Cidadão (1987): Obra publicada durante a Assembleia Constituinte brasileira, composta por uma coletânea de artigos que discutem as ações do Estado e como elas deveriam ser;
3. A Natureza do Espaço (1996): Uma das últimas obras de Milton Santos, onde ele tenta sintetizar toda sua visão do que seria o espaço geográfico e qual o papel da Geografia.

Ao longo deste trabalho, o leitor irá encontrar uma discussão sobre quais deveriam ser as funções do Estado, na visão de Milton Santos; o que ele observou e criticou a respeito das ações estatais e, finalmente, como o Estado deveria agir para reduzir as desigualdades espaciais entre os indivíduos e, conseqüentemente, as desigualdades sociais. Para deixar claro algumas dessas visões, introduzimos alguns exemplos, voltados ao Estado brasileiro. Nesse caso específico, a ideia não é julgar o Estado brasileiro, segundo Milton Santos, até porque alguns dos exemplos citados ocorreram após sua morte, e sim demonstrar na prática o que entendemos pelas ideias de Estado presentes na obra desse autor.

O primeiro capítulo, intitulado: “A Importância do Estado para a Geografia”, tem por objetivo demonstrar como ele identificou a relevância dessa categoria para a produção do conhecimento geográfico, ao atuar como uma unidade de referência, que

identifica os fenômenos e os organiza espacialmente, na medida em que possui amplos recursos para modificá-los.

Em seguida, (capítulo 2) o leitor encontrará uma exposição sobre as funções do Estado, mais precisamente sobre quais seriam os papéis os quais Milton Santos considera importante e que fossem desempenhados por esta instituição.

Como complemento ao segundo capítulo, no terceiro será demonstrado como Milton Santos observa e critica as funções que os Estados contemporâneos exercem principalmente no caso do que ele identifica como países subdesenvolvidos.

Por fim, no quarto capítulo serão discutidas as propostas de como o Estado deveria agir para que suas funções, idealizadas e apontadas no capítulo dois, pudessem ser colocadas em prática.

Para não cansar o leitor com uma série de citações e manter a fluidez do texto, estes três livros serão citados somente pela sigla observada abaixo, seguido do número da página a que se refere à citação ou qualquer outro tipo de referência. Porém, todos os seus dados estarão disponíveis para consulta na bibliografia final.

1. Por Uma Geografia Nova – PUGN;
2. O Espaço do Cidadão – EC;
3. A Natureza do Espaço – NE.

De maneira semelhante, como o propósito deste trabalho é analisar a obra de Milton Santos e em virtude de haver ao longo do texto inúmeras menções a este geógrafo, optamos por utilizar uma sigla: MS para referir-se a este autor.

Ao final desse percurso, esperamos deixar claro para o leitor, a relevância da relação Estado & Geografia, a importância dessa categoria na elaboração de um dos mais complexos discursos geográficos produzidos no Brasil, bem como identificar sua proposta e sua crítica ao papel do Estado.

Durante o exame de qualificação, os membros da banca sugeriram que eu estabelecesse, logo no início do texto, um conceito de Estado que viesse a servir de balizador, de referência às futuras menções do termo para esclarecer o leitor qual a visão de Estado utilizada como parâmetro para apreciação das três obras de MS, analisadas nessa pesquisa.

Num primeiro momento, pensei que seria capaz de criar um conceito de Estado; mas, obviamente, tal empreitada requer tempo e envergadura que não disponho

no momento, além do mais, como observa MARCUSE, H. (2004, p. 67) ao analisar a obra de Hegel:

*“O conceito adequado revela a nós a verdadeira natureza de um objeto. Ele nos diz o que é a coisa em si mesma. Mas quando a verdade se torna evidente para nós, evidencia-se ao mesmo tempo, que as coisas não existem na sua própria verdade.”*

Decidi, então, buscar na sabedoria de autores do Direito, Filosofia e Ciência Política, um conceito de Estado que consiga expressar sua “verdadeira natureza” e, para tanto, resolvi usar conceitos de diversos autores para indicar ao leitor o norte daquilo que acredito que seja o Estado.

Engels em seu livro “A Origem da Família, da Propriedade e do Estado”, trata de como o estabelecimento do grupo familiar e daquilo que são os seus bens (objetos necessários a sua manutenção e obtidos através do trabalho dos seus membros), além de toda a inter-relação envolvendo a família e as suas propriedades, termina por conduzir à formação do Estado. Nas palavras desse autor (2006, p. 117):

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

Essa ideia de Engels do surgimento do Estado como um produto da sociedade, num determinado momento de seu desenvolvimento, a fim de manter o que seria a “ordem” e permitindo a essa sociedade que se desenvolva (aumente o número de

membros, proporcione a eles melhores condições de vida, tenha aumentada sua influência sobre sociedades semelhantes), deve estar presente num conceito de Estado que seria revelador da verdadeira natureza desse objeto.

Tal abordagem, por sua vez, conduz a outras questões como a ideia do que seria essa “ordem”, tais como aquela que Zygmunt Bauman, em seu livro “Vidas Desperdiçadas”, trata do monopólio do Estado em definir “a ordem” e, ao fazê-lo, gera a definição da sua antítese “o caos”, cuja existência ou a mera ameaça de seu surgimento, confere ao Estado uma certa legitimidade para incluir ou excluir um indivíduo ou grupo do pertencimento a uma sociedade.

*“Por toda era da modernidade, o Estado-nação tem proclamado o direito de presidir à distinção entre ordem e caos, lei e anarquia, cidadão e homo saucer, pertencimento e exclusão, produto útil (= legítimo) e refugio [...].*

(BAUMAN 2005 p.45)

Na citação de Bauman, percebe-se que esse autor trata a lei, ou melhor, a norma como sinônimo de ordem, visto que esta é a ação do Estado que estabelece, de fato, o que é a ordem e delimita, claramente, o que é o Estado. Nas suas palavras, (2005, p. 43):

*A norma precede a realidade. A legislação precede a ontologia do mundo humano. A lei é um projeto, a planta de um habitat claramente circunscrito, compreensivelmente marcado, mapeado e sinalizado. É a lei que dá existência à anarquia, ao traçar a linha que divide o dentro do fora. A anarquia não é meramente a ausência da lei; ela nasce da retirada, da suspensão, da recusa da lei. O convite da lei a universalidade soaria cínico não fosse a inclusão que ela faz do excluído por meio da sua própria retirada. A lei jamais alcançaria a universalidade sem o direito de traçar o limite de sua aplicação, criando, como prova disso, uma categoria universa de marginalizados/excluídos, e o direito de estabelecer um “fora dos limites”, fornecendo assim o lugar de despejo dos que foram excluídos, reciclados e refugio humano.”*

Nota-se a dificuldade de se dizer exatamente o que é o Estado, já que este é aquilo que a norma diz que é; porém, a norma não existe sem o Estado. Assim sendo, o Estado é sem o ser; afinal, afinal a norma que lhe dá origem não tem validade sem a sua existência.

O autor Max WEBER (2001, p. 66), demonstra que, para a manutenção da ordem, o Estado precisa de meios para controlar uma determinada população e os obtêm, através do controle da violência:

*“O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou – com êxito – monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima, como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão.”*

No comentário de Weber, é mencionada também uma face importante do Estado: *“os dirigentes detêm os meios materiais de gestão”*, todo Estado tem controladores, uma classe dirigente que usa os recursos do Estado para a realização dos seus fins ou daquilo que considera como sendo “a ordem”. Obviamente, nem todos os indivíduos têm as mesmas ideias sobre o que seria a ordem, e como nem todos podem ser dirigentes ao mesmo tempo, cabe, a quem detém o poder, agir buscando um “consenso” que é necessário para se manter a própria ordem.

Dentro da ideia de consenso, adotamos a posição de ROUANET, S. P. (1990, p. 107) ao discutir a obra de Gramsci, em que este consenso seria obtido através de:

*“uma política pela qual uma classe dominante procura difundir uma concepção de mundo transformando-a no senso comum [...].*

*A novidade dessa contribuição pode ser resumida na ampliação do conceito de Estado, considerado na tradição marxista, como a esfera da coação e da violência. O Estado agora é subdividido em duas esferas: a sociedade política, na qual se concentra o poder repressivo da classe dirigente (governo, tribunais e polícia) e a sociedade civil constituída pelas associações ditas privadas (igrejas, escolas, clubes, meios de comunicação de massa) na qual essa classe busca obter o consentimento dos governados, através da difusão de uma ideologia unificadora, destinada a funcionar como cimento de uma formação*

*social. O Estado é assim, em seu sentido integral, a unidade de um momento de violência e de um momento de persuasão.*

Voltemos ao nosso “conceito” de Estado, uma entidade que surge da sociedade para evitar que suas contradições levem-na a destruição, ou seja, busca manter a “ordem” e faz isso por meio de normas, as quais estabelecem uma série de teses e antíteses, tais como: certo e errado, proibido e permitido, incluído e excluído; que terminam por definir o que é o próprio Estado. Porém, as normas e o Estado são uma das dimensões materiais, histórica e geograficamente legitimada no contexto da correlação de forças que, conjunturalmente, vai construindo as estruturas de poder, que dão sentido ao próprio Estado para a sociedade que o produz. Sendo assim, o produto da ação de uma classe dominante que define o que é a ordem e usa os recursos do Estado (monopólio da violência) para mantê-la, nos leva, então, tal postura a considerar que apenas o controle da violência não é suficiente, tornando-se necessário a cooptação de setores da chamada sociedade civil para que, de fato, se assegure a ordem ou algum tipo de consenso.

Esse “consenso”, apesar da suavidade que nos sugere a sonoridade da palavra, pode não surgir tão suavemente, segundo POULANTZAS, N. (1990, p. 148), “*o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e relações de classes.*” De fato, o “consenso” é então o produto final de um embate entre forças e interesses diversos, os quais se manifestam por sua vez no próprio Estado.

A partir das características do Estado elencadas acima, o leitor tem, diante de si, uma noção daquilo que este autor entende como Estado. Em cima de tais referências, iremos iniciar nossa análise da categoria Estado, discutir sua importância para a Geografia e como ela se manifesta ao longo de três obras de MS.

## 1 – A BUSCA DE UM CONCEITO DE ESTADO E A IMPORTÂNCIA DESTE PARA A GEOGRAFIA

Ao se observar o mapa mundi político (figura 1), é possível notar que praticamente toda a superfície das terras emersas está dividida em porções de territórios sob a jurisdição de algum Estado. Considerando a afirmação de SANTOS, D. (2007, p. 02), “*de que a cartografia que conhecemos é, como quaisquer outros produtos, historicamente datada e, nesse sentido, deve sempre ser vista como condição e limite, isto é, como condição para o desenvolvimento das ordenações territoriais tais como as conhecemos e, também, como limite para que possamos pensar novas e outras formas de organizarmos nossas vidas.*” Recordemos que essa imagem do planisfério político é amplamente utilizada em livros didáticos, artigos de revistas e jornais e em todo tipo de mídia visual. E, portanto, a primeira noção que as pessoas têm da superfície terrestre é da sua divisão em Estados e, obviamente, da existência de tais Estados.



Figura 1 - Planisfério Político<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mapa extraído do Atlas Escolar IBEP (2008, p. 36).

Um exame atento nos territórios desses Estados permite notar que os fenômenos físicos e humanos que ali se manifestam são classificados e ordenados de acordo com o Estado que lhes contém (ver figura 2 – mapa físico da África).

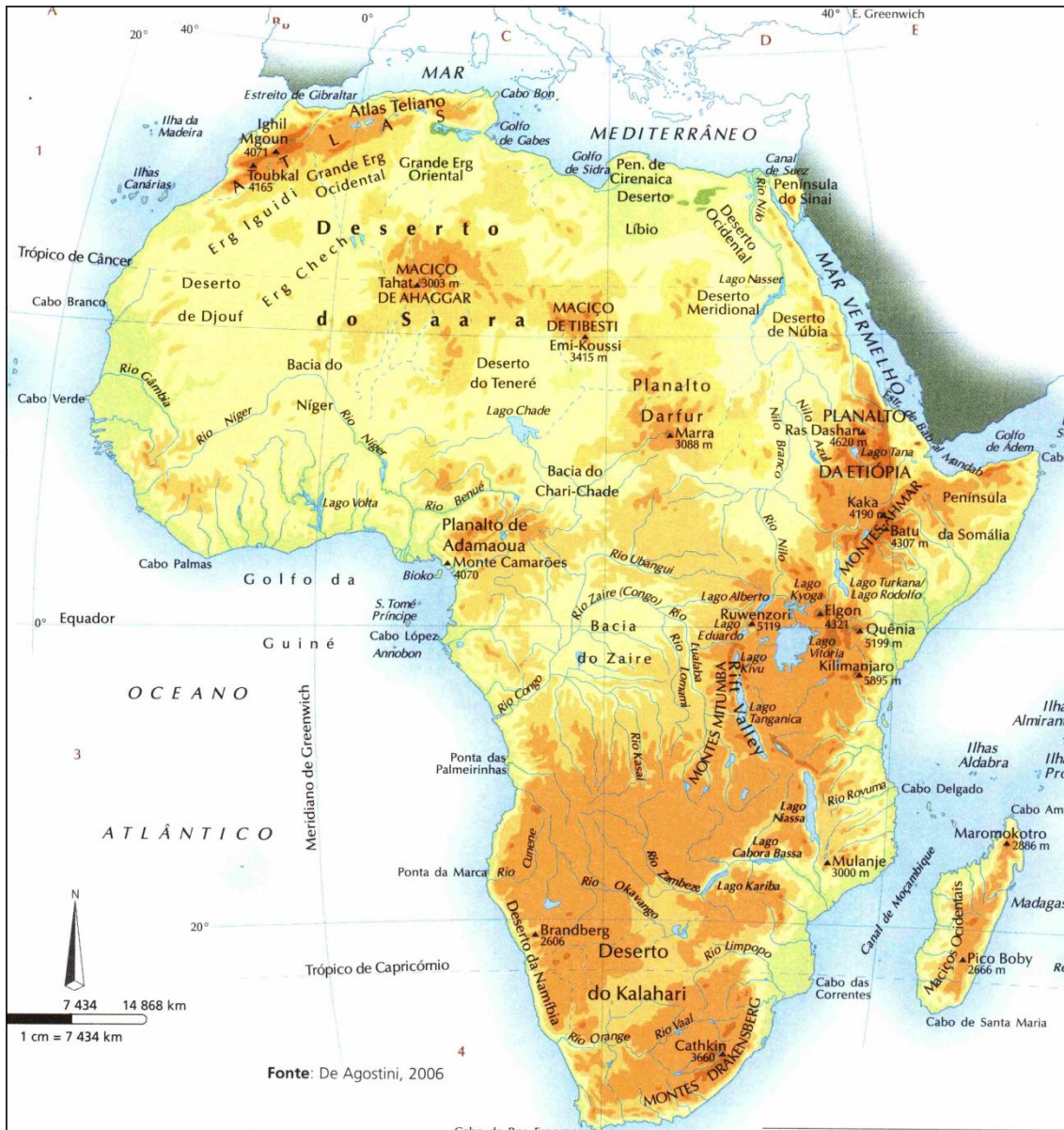


Figura 2 - Mapa Físico da África<sup>2</sup>

Se o leitor direcionar seu olhar para o canto superior direito do mapa, mais precisamente no Nordeste do continente africano na região conhecida como chifre da África, vai observar que duas das formações de relevo no local levam o nome dos

<sup>2</sup> Mapa extraído do Atlas Escolar – IBEP (2008, p.70).

Estados que se localizam nestes territórios, a primeira a Península da Somália e a segunda o Planalto da Etiópia. O que se pretende demonstrar é que “penínsulas e planaltos” podem ser encontradas em vários continentes; porém, a “Península da Somália” e o “Planalto da Etiópia” só existem no território, cuja soberania é reconhecida à Somália e a Etiópia respectivamente.

Portanto, se a superfície terrestre e seus fenômenos físicos e humanos, de algum modo, se relacionam à noção de Estado, consegue-se observar a existência de uma relação Estado & Geografia, que é o grande tema deste trabalho. Essa relação será dissecada a partir do exame da obra de MS, para quem sua importância pode ser percebida por meio da seguinte afirmação: *“o Estado, aparece como um fator por excelência de elaboração do espaço e deve, pois, ser considerado como o elemento fundamental de seu estudo”* (PUGN, p. 227). Tal papel lhe é conferido por conta de sua capacidade de ação desta instituição, que se manifesta nos recursos materiais e humanos que mobiliza e no poder que é capaz de exercer.

Se a presença/influência do Estado pode ser percebida na leitura que fazemos da territorialidade dos fenômenos físicos e sociais, é natural que tal entidade se torne uma categoria central de um estudo do espaço. MS explica a necessidade de se utilizar tal categoria, pois *“em nossos dias quando as nações têm a vocação de se tornarem estados, a formação social se confunde com o próprio estado-nação. Na verdade, nenhuma outra categoria poderia ser mais adequada ao estudo do espaço, porque essa categoria permite que não nos afastemos da realidade concreta.”* (PUGN, p.213).

Ora, considerando que o mesmo autor estabelece que para a Geografia: *“cabe estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações que formam o espaço”*. (NE, p. 62). Infere-se que, a Geografia deve estudar o Estado pelo seu *“papel de excelência na elaboração do espaço”*, sendo um de seus elementos mais importantes, enquanto elemento constituinte ator/agente em sua formação e reformação, até por garantir ao interessado no estudo da Geografia o contato com *“a realidade concreta”*.

Os fenômenos a serem estudados pela Geografia: *“os sistemas de objetos e os sistemas de ações”* que compõem esse espaço, serão também classificados de acordo com o Estado ou grupos de Estados onde se manifestam. Como exemplos disso, citam-se: o Planalto Brasileiro, formação geomorfológica que recebe a denominação do Estado que detém o domínio sobre o território onde ela se localiza; a Península da Somália (ver figura 2); o comunismo chinês, partido único na definição de governo e

organização social adotada nesse país; a Revolução Francesa, conjunção de eventos políticos, sociais, econômicos e culturais, ocorridos nesse Estado e que repercutiram por outros; as diversas definições de Amazônia, de acordo com o território do país onde a floresta se encontra.

Tal ação serve ao propósito de facilitar a compreensão do espaço e sua apropriação pelo homem. SANTOS, D. (2002, p. 23) afirma que:

*“no campo da Geografia, tornou-se possível construir todo um discurso sobre um conjunto de objetos que, na verdade, não existem enquanto tais: o relevo, o clima, enfim, o mundo físico ou, visto por outro ângulo, a sociedade, a economia e os mais diferentes temas geográficos cujo único fundamento é, na verdade, a reificação de parcelas do real, transformando-as em objetos mortos com base num conceito de espaço que, na melhor das hipóteses, indica-o como abstrato (eis aí um problema aristotélico: o substantivo que não se consegue pegar é abstrato).”*

Dessa forma, a categoria Estado ao ser utilizada pelos geógrafos, também pode ser entendida como apenas uma abstração, cogitada com o propósito de melhor se entender e/ou organizar o espaço geográfico.

Além disso, ao agir, o Estado (entidade) modifica de algum modo, a organização do espaço. E a partir disso, MS critica o papel da Geografia: *“Uma das grandes metas conceituais da Geografia foi justamente, de um lado, esconder o papel do Estado bem como o das classes, na organização da sociedade e do espaço.”* (PUGN, p.31).

Por omitir dos seus estudos o papel preponderante do Estado na organização do espaço, a Geografia deixa de lado um importante objeto de estudo, fato que incomoda no decorrer das três obras selecionadas para esta pesquisa. Tal posição encontra respaldo na obra de LACOSTE Y. (1977, p. 12), que distingue várias Geografias, cada qual voltada a um interesse específico, como:

*“a Geografia dos oficiais, [...] Esse conjunto de representações cartográficas e de conhecimentos bem variados, visto em sua relação com o espaço terrestre e nas diferentes formas de práticas do poder, forma um saber claramente percebido como estratégico por uma minoria dirigente, que a utiliza como instrumento de poder. À*

*Geografia dos oficiais decidindo com o auxílio das cartas a sua tática e a sua estratégia, à Geografia dos dirigentes do aparelho de Estado, estruturando o seu espaço em províncias, departamentos, distritos, à Geografia dos exploradores (oficiais, freqüentemente) que prepararam a conquista colonial e a "valorização" se anexou a Geografia dos estados-maiores das grandes firmas e dos grandes bancos que decidem sobre a localização de seus investimentos em plano regional, nacional e internacional. Essas diferentes análises geográficas, estreitamente ligadas a práticas militares, políticas, financeiras, formam aquilo que se pode chamar "a Geografia dos estados-maiores", desde os das forças armadas até os dos grandes aparelhos capitalistas. Mas essa Geografia dos estados-maiores é quase completamente ignorada por todos aqueles que não a executam, pois suas informações permanecem confidenciais ou secretas."*

Como geógrafo, MS se utiliza dessa categoria em vários momentos ao apresentar o seu ponto de vista sobre o espaço, e ao fazer a mediação entre Estado e Espaço, MS afirma que o espaço geográfico também *"se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante de nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções,"* (PUGN, p.153). Enquanto que o Estado é apenas um dos conteúdos do espaço, mas é talvez o que detém a maior capacidade de mudá-lo. Para MS, *"Os Estados-nações, formações sociais e totalidades legais e legítimas, são também a unidade geográfica de estudo."* (PUGN, p. 224). Tal visão não lhe é exclusiva: outros geógrafos, como por exemplo, Douglas Santos, chamam a atenção para a importância dessa categoria<sup>3</sup>.

A relação Estado & Geografia, portanto, vai além da nomeação dos fenômenos de interesse dessa ciência; pois, aparece, inclusive, nos temas de estudo dos geógrafos, o que pode ser observado nos títulos de inúmeras obras como, por exemplo, *"Geografia do Brasil – Jurandyr Ross"*, como delimitador da área do estudo; *"Geografia política e*

---

<sup>3</sup> SANTOS, D. 2004, p. 47. - *"É aqui que começamos a discutir o Estado categoria central da Geografia que fingimos não perceber"*.

*Geopolítica – Wanderley Messias da Costa*”, ao definir o objeto de estudo, no caso, as relações entre os diferentes Estados; *“A Geografia serve antes de mais nada para fazer a Guerra - Yvès Lacoste*”, criticando o uso do conhecimento geográfico e os rumos dessa ciência; *“O Espaço do Cidadão – Milton Santos*” ao analisar as relações indivíduos e Estado.

Essa importância do Estado é devida aos recursos e ao poder que tal instituição detém. Na medida em que, segundo LEFEBVRE, H. (1984, p. 98), *“el orden define el desorden”*, o Estado, ao possuir a capacidade e legitimidade perante a sociedade para criar regras, definir o certo e o errado, o permitido e o proibido, torna-se uma unidade de referência, passível de ser comparada com outros Estados. Isso permite que suas características possam ser confrontadas, possibilitando aos governantes, cidadãos, empresas e outras instituições, o conhecimento de outras realidades sociais, bem como a obtenção de exemplos de ações, negócios, governo, entre outras, que podem ou não servir-lhes de modelo.

Tal papel do Estado para definição da ordem é, na visão de BAUMAN, Z. (2005, pp. 42 e 43) também um processo de “ordenação do espaço”; pois, na medida em que:

*“a expectativa da ordem (qualquer expectativa de qualquer ordem nova) retira de sua toca o ogro do caos. O caos é o alter ego da ordem, uma ordem com sinal negativo: condição em que alguma coisa não está no lugar adequado e não executa função apropriada (se é que é possível conceber um lugar e uma função adequados para essa coisa). Essa “coisa” sem domicílio e sem função transpõe a barricada que separa a ordem do caos. Sua extirpação é o último ato de criação antes que se conclua os trabalhos de construção da ordem.”*

[...]

*“O espaço ordenado é governado pela norma, que é uma norma exatamente à medida que proíbe e exclui. A lei se torna lei quando exclui do domínio do permitido os atos que seriam autorizados se não fosse à presença da lei – e dos atores que teriam autorização de viver no estado de anarquia.”*

Portanto, ao estudar os Estados, a Geografia obtém uma importante fonte de informações que lhe proporciona uma interpretação do espaço que vai além do conhecimento sobre o território do Estado e seus aspectos físicos (clima, relevo, hidrografia, vegetação, etc.); mas, leva em conta toda a história local e sua relação com a história mundial, bem como a organização do espaço geográfico em todos seus vários aspectos (sociais, econômicos, antropológicos, entre outros), nas mais diversas escalas, abrangendo desde uma minúscula fração a uma porção significativa ou total do seu território (intra-estatal), bem como transcende suas fronteiras ao analisar um conjunto de Estados existentes em um determinado continente até chegar a fenômenos que se manifestam por todo o globo terrestre, em um conjunto de Estados ou em todos os Estados (supra-estatal).

### **1.1 – A Construção do Espaço e a Constituição do Estado**

O Estado, de acordo com MS (2002. pp. 232 e 233), é *“formado de três elementos: 1. O território; 2. Um povo; 3. A soberania. A utilização do território pelo povo cria o espaço. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas em função da soberania.”* Percebe-se, então, a existência de uma relação entre Estado & Espaço, constituindo uma espécie de espiral ascendente, onde os elementos do Estado modificam o Espaço e a interação entre esse Espaço e o Estado que lhe originou se regulam de acordo com a sua própria soberania, ou seja, segundo a característica de um Estado ser a ordem suprema sobre um determinado território, a qual não deve a sua validade a nenhuma outra ordem que lhe seja igual ou superior. Por sua vez, esse Espaço criado interfere nos elementos do Estado, gerando um processo de “ações e reações”, em que um modifica o outro. O território e os homens são elementos originários; porém, o uso do território pelos homens modifica o Espaço e o Estado, que tenta regular todo esse processo.

Tal visão sobre a origem e função do Estado possui influência de diversos autores do Direito, da Filosofia e da Ciência Política que se dedicaram a esta instituição, cujas ideias vieram a se refletir nas obras de outros autores, inclusive MS. Iniciaremos demonstrando algumas das ideias de Thomas Hobbes, autor do século XVII, para quem o Estado era um “Leviatã”, um monstro, cujo corpo seria formado pelo conjunto de

homens de uma determinada sociedade, como pode ser observado na figura 3, e cuja definição de soberania está expressa na citação a seguir.



Figura 3 - Recorte da capa da 1ª edição do Leviatã.<sup>4</sup>

*“No Estado, a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento a todo o corpo; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que executam a mesma função no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais constituem a força; Salus Populi (a segurança do povo) é seu objetivo; os conselheiros, por meio dos quais todas as coisas necessárias lhe são sugeridas, são a memória; a justiça e as leis, razão e vontade artificiais; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; a guerra civil é a morte. Finalmente, os pactos e convenções pelos quais as partes deste corpo político foram criadas, reunidas e unificadas assemelham-se àquele Fiat, ao “Façamos o homem” proferido por Deus na Criação. ”<sup>5</sup>*

<sup>4</sup> Imagem extraída do site: [http://www.fnt.org.br/upload/Image/2890618211\\_64351e0ca9\(2\).jpg](http://www.fnt.org.br/upload/Image/2890618211_64351e0ca9(2).jpg) (acessado em 17/09/2010 às 15h40).

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas. O Leviatã (2004, p. 15).

Segundo a visão de Hobbes, cada uma das partes do Estado forma um sistema, um corpo, em que cada pedaço (departamentos, instituições e pessoas responsáveis) realiza uma tarefa específica, mas que somadas atingem a um fim específico: a soberania, que de acordo com MS, regula as relações do “*povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais.*”<sup>6</sup>

Ainda sob a influência de Hobbes, seu livro “Do Cidadão” demonstra a importância do conhecimento do espaço geográfico pelo cidadão, ou seja, do por que a Geografia e todo o rol de conhecimentos produzidos por esta ciência são, por sua vez, importantes ao Estado:

*“para que haja uma opinião que seja adequada sobre todas as coisas que conduzem à conservação da república, não devemos entender somente os assuntos domésticos, mas também os negócios estrangeiros; dos assuntos domésticos é necessário que saibamos por quais bens o país é alimentado e defendido, e onde eles são obtidos; quais lugares são adequados para a instalação de guarnições; por quais meios é feito o melhor recrutamento e manutenção dos soldados; que espécie de afeição sentem os súditos por seu príncipe ou pelos governantes do seu país; e diversas outras coisas de mesmo cunho; do estrangeiro, devemos conhecer o poder de cada país vizinho, em que consiste; quais vantagens ou desvantagem podemos receber de cada um deles; quais são suas disposições para conosco, como cada um deles se relaciona com os demais; quais são os desígnios que circulam entre eles diariamente.”<sup>7</sup>*

Hobbes constrói seu texto no século XVII para demonstrar a legitimidade da existência e das ações do Estado, defendendo um tipo de Estado que exerce total soberania sobre o território e os indivíduos, de modo a manter a ordem. Nas palavras de PAUPÉRIO, A. M. (1971, p. 59) “*o soberano de Hobbes pode tudo: é absoluto e arbitrário, de direito, embora, de fato, deixe uma vasta esfera de liberdade aos cidadãos.*” Para demonstrar suas ideias, Hobbes faz uma analogia, para fins didáticos,

---

<sup>6</sup> Apud. MS (PUGN, pp. 232 e 233).

<sup>7</sup> HOBBS, Thomas. Do Cidadão. 2004. p. 146.

com um ser humano com membros e órgãos com funções específicas. Portanto, a ideia de Estado enquanto entidade que detém soberania suprema sobre um determinado espaço geográfico é uma herança deste autor, cujos vestígios são percebidos em todos aqueles que, de algum modo, estudam o Estado.

As relações dos indivíduos entre si e suas consequências no espaço e consequentemente no Estado não são temas exclusivos da Ciência Política ou do Direito. Podemos perceber que na Geografia, o conhecimento do espaço traz contribuições significativas ao estudo do Estado e da política, como se percebe, por exemplo, na famosa obra de MONTESQUIEU, “*O Espírito das Leis*” (2002, p. 22):

*“As leis devem ser relativas ao físico do país, ao clima frio, quente ou temperado; à qualidade do solo, à sua situação, à sua extensão; ao gênero de vida dos povos, agricultores, caçadores ou pastores; devem relacionar-se, também, com o grau de liberdade que sua constituição pode permitir; com a religião de seus habitantes, suas inclinações, riquezas, número, comércio, costumes, maneiras. Enfim, elas se relacionam entre si e também com sua origem, com o objetivo do legislador, com a ordem das coisas sobre as quais estão estabelecidas. É desses pontos de vista, portanto, que é necessário considerá-las.”*

Desse modo, o Estado cria, executa, revoga e altera leis baseado nas características do seu espaço geográfico e das alterações que este sofre no decorrer do tempo. A ideia dessa entidade Estado, agindo segundo as características do seu espaço, tem, portanto, a influência da visão Hobbesiana de Estado<sup>8</sup> e de Montesquieu. Embora,

---

<sup>8</sup>Segundo PAUPÉRIO, A. M. (1971, pp. 46 e 47) existem várias teorias que procuram explicar a origem e justificar as características e funções do Estado:

Teoria Patriarcal – O Estado seria uma família ampliada, cujo respeito ao chefe de Estado deveria ser parecido ao prestado ao chefe de família.

Teoria Patrimonial – O Estado seria o “dono” do território e dos indivíduos que ali vivem e, a “posse” do território e das pessoas, leva a criação do Estado para organizá-los.

Teoria da Força – Hobbesiana – Os mais fortes dominam os mais fracos e lhes impõem sua vontade. Aos fortes interessa a manutenção do “*status quo*” e o Estado surge para atender a essa necessidade.

a partir do que já foi mostrado da obra desses autores, possamos perceber algumas semelhanças nas opiniões destes com MS, como por exemplo, em relação à necessidade do conhecimento sobre o espaço:

*“A noção tradicional de Estado empalidece nas condições político-econômicas do período tecnológico: comando da economia mundial à escala mundial; política internacional fundamentada em interesses econômicos a curto e a longos prazos; desconhecimento das verdadeiras riquezas nacionais pela maior parte dos países; papel das minorias no interior de cada nação; insatisfação crescente das populações, principalmente das populações pobres, provocada contraditoriamente pelas condições do sistema atual. Tudo isso contribui ao mesmo tempo para retirar do Estado uma parcela importante de suas funções e de sua força, mas também fazem dele um instrumento indispensável.”*

(PUGN, pp. 221 e 222).

Para esses autores, o conhecimento do espaço é essencial para a ação estatal. Em Hobbes, o motivo principal desta ação deve ser a manutenção da ordem, evitando a volta ao estado de natureza, *“homo homini lúpus”* – *“homem lobo do homem”*, em que todos temem a todos, enxergando no outro um potencial inimigo. Nesse caso, a liberdade plena dos indivíduos gera uma situação de insegurança e temor, cujos indivíduos orientam suas atividades para manter sua sobrevivência, sendo necessária a imposição de uma ordem personificada no Estado que, por meio da força, seja capaz de manter os indivíduos sob controle, propiciando a estas condições mínimas para o estabelecimento da sociedade, ou seja, de um conjunto de pessoas que tenha condições de organizar interesses coletivos, para poder realizar seus objetivos individuais. Já para MS, a ação do Estado deve ser dirigida para a redução das desigualdades espaciais e sociais entre os indivíduos, cuja finalidade pode ser deduzida também como a manutenção da ordem Hobbesiana; pois, com uma gritante desigualdade entre os

---

É possível perceber dentre essas três teorias porque a teoria Hobbesiana teve e tem grande aceitação; pois, as mudanças que ocorreram nos Estados ao longo da história mantêm uma situação de classes dominantes e dominadas.

indivíduos de uma mesma sociedade, aumentam as chances de os homens passarem a temer seus semelhantes, levando ao surgimento de uma segregação espacial, ou seja, de situações como a criação de refúgios, tais como condomínios fechados, clubes, entre outras, em que os poucos privilegiados sintam-se “protegidos” dos muitos que nada possuem.

Como o conhecimento não é estanque e muito menos o é o Espaço e o Estado, outros autores continuaram a discutir e desenvolver essa visão de Estado, cujo exercício da soberania é absoluto sobre o seu território e os indivíduos que ali vivem. Inspirado pelos ideais de liberdade da Revolução Francesa, o filósofo alemão George Wilhelm Friedrich Hegel justifica a necessidade do Estado para regular a “liberdade” dos homens, no sentido de que os homens nascem livres e têm total capacidade para fazer uso dessa liberdade; porém, ao utilizá-la, podem ferir o direito a liberdade de outros. Assim, surge o Estado que exerce um poder soberano maior que a liberdade individual dos cidadãos, tendo, inclusive, poder de limitá-la em nome de um ideal maior que seria a preservação e convivência das mais diversas liberdades individuais. Fato que pode ser percebido, segundo BITTAR, E. & ALMEIDA G. (2006, pp. 297 e 298), na definição Hegeliana do que seria a conduta criminosa e o papel do Estado nessa situação:

*“O crime consiste na negação da negação instituída pelo Estado no exercício da conduta de seus cidadãos.*

*[...]*

*Daí a necessidade de o sistema jurídico funcionar na base de proibições e negações (não fazer, deixar de fazer, controlar o fazer), que significam restrições da liberdade absolutamente concebida. Ora, convívio importa rigorosamente em concessões recíprocas, para que o todo possa subsistir, e é por isso que o Estado prepondera sobre os interesses do indivíduo, pois existe para preservar a continuidade do todo, e não da parte. Justifica-se, com isso, que possa o Estado punir, e inclusive com a pena de morte, pois envolvidos estão os interesses de todos, que preponderam sobre os demais.”*

Na visão Hegeliana, a noção da soberania do Estado é ampliada; pois, se em Hobbes a mesma decorria de um contrato para garantir a vida e as propriedades dos indivíduos, em Hegel não há contrato, nem limites para o exercício da soberania, desde que seja usada para garantir o livre exercício das liberdades individuais:

*“Ora, o Estado, de um modo geral, não é um contrato (§ 75), e a sua essência substancial não é exclusivamente a proteção da vida e da propriedade dos indivíduos isolados. É antes a realidade superior e reivindica até tal vida e tal propriedade, exige que elas lhe sejam sacrificadas.”*

*HEGEL apud BITTAR, E. & ALMEIDA G. (2006, p. 298).*

Desse modo, para garantir as liberdades dos indivíduos, o Estado Hegeliano torna-se um formador de direitos e deveres, que reflete as ideias de liberdade e moralidade de determinados grupos sociais em um dado período histórico.

Segundo Hegel (1986, p. 229), o Estado tem as seguintes funções:

*“§ 273 – Divide-se o Estado político nas seguintes diferenças substanciais:*

- 1. Capacidade para definir e estabelecer o universal – poder legislativo;*
- 2. Integração no geral dos domínios particulares e dos casos individuais – poder do governo;*
- 3. A subjectividade como decisão suprema da vontade – poder do príncipe. Nestes se reúnem os poderes separados numa unidade individual que é a cúpula e o começo do todo que constitui a monarquia constitucional.”*

Lembrando que Hegel tem como modelo de Estado a monarquia prussiana que, por sua vez, se relaciona ao exercício de forma “ditatorial” do poder do Estado. Apesar disso, a citação acima nos permite perceber algumas características do Estado, que deve estabelecer o universal, ou seja, normas em abstrato, impessoais, direcionadas a fatos jurídicos e não às pessoas específicas, feitas pelo poder legislativo, de modo a acompanhar as mudanças que ocorrem em seu espaço geográfico. Feita a norma abstrata, cabe ao governo aplicá-la ao caso concreto, agindo de acordo com suas determinações. Finalmente, cabe a quem governa a discricionariedade, a capacidade de escolher, decidir, negar, endossar, homologar, ou seja, tornar material a ação que foi previamente “idealizada” pelo legislador ao confeccionar a norma, de modo a garantir o fim último de convivência entre as diversas liberdades.

Ora, quando MS propõe que o Estado reduza as desigualdades espaciais para reduzir as desigualdades sociais, ele concorda com a visão Hegeliana da suprema soberania do Estado, que pode agir sobre direitos individuais (limitando ou colocando condições ao exercício da propriedade e liberdade), com o objetivo da manutenção de um interesse maior: a ordem. Sem a qual, toda liberdade e propriedade permaneceriam sob constante ameaça.

Dois outros autores devem também ser mencionados porque suas análises do papel do Estado ainda encontram eco nos dias atuais e contribuíram, ao seu modo, na visão de Estado de MS. São eles: Karl Marx e Friedrich Engels.

Se Hobbes demonstra a necessidade do Estado para trazer ordem ao caos, fazendo uso da sua soberania acerca de tudo e todos que estão em seu território, inspirando um modelo de Estado que ficou conhecido historicamente como “*absolutista*”, Hegel amplia e justifica as ações estatais sob o manto da defesa do exercício das liberdades individuais, mesmo que estas venham a lesar interesses privados ou permitam o aumento das desigualdades sociais, com uma concepção diversa do que seria o chamado “*interesse público*”, inspirando um modelo de governo do Estado conhecido como “*liberalista*”. Marx e Engels partem de pontos diferentes; mas, ambos utilizam ideias destes pensadores. Para Marx e Engels, não é o caos que origina a necessidade do Estado, mas a luta de classes a partir da qual surge o Estado para garantir o domínio de uma classe sobre outra, como mostra GRUPPI L. (1986, p. 27), ao comentar a obra de Marx:

*“Não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava HEGEL; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como conjunto das relações econômicas (essas relações econômicas são justamente a anatomia da sociedade civil), que explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis, e assim por diante.”*

E ao comentar a obra de Engels:

*“O Estado é então a expressão da dominação de uma classe, é a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes, de manter determinados equilíbrios entre as classes em conformidade com a correlação de forças existente, a fim de que a luta de classes não se torne dilacerante. O Estado é a expressão da dominação de*

*uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação.”*

GRUPPI, L. (1986, p. 31).

Tal dinâmica é o produto do conflito de interesses existentes entre indivíduos de classes e lugares diversos, sendo que cada qual, ao defender seus pontos de vista, tenta impor aos demais, pela ação do Estado, aquilo que lhe seria mais vantajoso. Para POULANTZAS, N. (1990, p. 148), *“o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e relações de classes.”*

Seis autores diferentes, seis concepções de Estado diferentes; mas, é possível ao leitor perceber a evolução do conceito de Estado em cada um deles, bem como a utopia pessoal de cada um. No decorrer deste trabalho, veremos como tais ideias ressoam na obra de MS, colaborando no seu entendimento do Estado e, por sua vez, justificando seu uso como uma categoria da Geografia, na medida em que esta instituição “modifica o espaço”, gerando consequências no modo e na qualidade de vida das pessoas.

Tais modificações geram uma complexa combinação/ordenação dos indivíduos em classes, segmentadas de acordo com os locais onde vivem e com os recursos materiais e humanos de que podem dispor, sendo como o espaço, “criadores e criaturas” deste processo. Por sua vez, essas diferenças entre os indivíduos irão determinar como cada um deles se relacionará com o Estado: se será seu controlador ou se será por este controlado; se agirá de acordo com a vontade e interesse do Estado ou se atuará contrário a ele (sendo um fora da lei, por exemplo).

Se o Estado é um dos fatores de influência na constituição e organização do espaço, pode-se deduzir que o ato de governar, enquanto forma de conduzir o Estado a exercer sua soberania e buscar a disciplinarização das relações sociais e suas territorialidades, é a vontade do Estado.

Enquanto ente o Estado age, faz ou deixa de fazer alguma coisa de acordo com os interesses políticos que o controlam ou como efeito dessas relações entre as classes. Para MS (PUGN, p. 225), essas ações ou omissões deixam alguns efeitos,

*“no interior de um país, as ações do Estado tornam-se, em certo nível, interdependentes, o que acarreta muitas conseqüências sobre o*

*plano da organização do espaço e, conseqüentemente, sobre as mudanças de importância relativa de cada pedaço de território.*

[...]

*“sociedade se transforma em espaço através da sua redistribuição sobre as formas geográficas, e isto ela o faz em benefício de alguns e em detrimento da maioria; ela também o faz para separar os homens entre si, atribuindo-lhes um pedaço de espaço segundo um valor comercial: e o espaço-mercadoria vai aos consumidores como uma função de seu poder de compra. O estudo do espaço exige que se reconheça os agentes dessa obra, o lugar que cabe a cada um, seja como organizador da produção e dono dos meios de produção, seja como fornecedor de trabalho.” (PUGN, p. 262).*

Ora, se as ações estatais são produto da relação de forças entre as classes sociais e *“a sociedade se transforma em espaço através da sua redistribuição sobre as formas geográficas”*, e estas repercutem na organização do espaço, essas ações também ressoam nas relações de classes e, por sua vez, no próprio Estado que as originou. É importante notar toda a complexidade envolvida numa simples ação estatal. Por exemplo, ao fixar uma placa de trânsito proibindo o estacionamento de automóveis e permitindo somente motocicletas numa determinada rua, o Estado reorganiza o espaço. Visto que a prefeitura (Estado) modificou a circulação urbana. Tal fato, por sua vez, pode acarretar mudanças dentro do próprio Estado ao criar-se um departamento ou a deslocarem-se funcionários para fiscalizar a efetivação da mudança imposta.

MS chama atenção para as possíveis consequências das ações estatais, uma vez que: *“cada opção realizada pelo Estado em matéria de investimento, mesmo improdutivo, atribui a um determinado lugar uma vantagem que modifica imediatamente os dados da organização do espaço.” (PUGN, p. 227).*

*“Compreender a realidade espacial e colocá-la a serviço do homem” (PUGN, p. 246).* Se para MS esse é um dos objetivos da Geografia, vimos, ao longo deste capítulo, que é necessário enxergar a importância do Estado enquanto agente da organização do espaço.

## 2 – A FUNÇÃO DO ESTADO

Atualmente, para garantir a vida de seus cidadãos e suas propriedades, o Estado acumula uma série de funções<sup>9</sup>. Ao longo deste capítulo, serão apresentadas várias dessas funções na visão de MS. Iremos demonstrar como todas essas funções, de algum modo, se relacionam à proteção do indivíduo, a qual não deve ser entendida apenas pela exclusiva proteção do seu corpo, contra danos físicos causados por um episódio de violência, que pode ser prevenida através da manutenção permanente de um exército ou de uma força policial. Trata-se da proteção integral do indivíduo, através da geração de condições que permitam seu desenvolvimento intelectual, social, econômico e familiar. Também vimos (na introdução e no primeiro capítulo) que, ao longo da história, diferentes autores conceberam diversas ideias de Estado, transformando essa instituição, tornando tal entidade cada vez mais complexa e aumentando o escopo de áreas em que sua presença pode ser sentida.

Para tratar das funções do Estado, o próprio MS usa uma citação de Adam Smith (1973, p. 113) em seu livro EC, na qual este economista inglês do século XVIII menciona as três tarefas essenciais que cabem ao Estado: *“primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão por parte de outras sociedades independentes; segundo, o dever de proteger, tanto quanto possível, cada membro da sociedade; e terceiro, o dever de realizar e manter certas obras públicas e determinadas instituições públicas, as quais não se criam para servir os interesses individuais de um ou poucos indivíduos”*. (Apud EC, p. 141). Note o leitor que as três funções se relacionam com a proteção dos indivíduos e manutenção de uma determinada ordem; características que, como informado na introdução, cremos necessárias a um conceito de Estado e, por sua vez, a própria definição desta instituição.

---

<sup>9</sup> O fato de o Estado acumular uma grande quantidade de funções causa um aumento da máquina estatal, que, como adverte LEFEBVRE, H. (1984, p. 104), pode levar ao desconhecimento de seus diversos “braços” por quem o governa, gerando obviamente perdas de eficiência. *“El Estado, en los grandes países (en la medida de su fuerza, los países más pequeños siguen alegremente la misma ruta), adquiere una complejidad tal que sus propios mantenedores – grandes notables y jefes – no llegan a conocerlo. Su círculo de cosejos (privados y públicos) cae en la división del trabajo, lo que no deja de traer inconvenientes para el saber y la dominación el “Todo”*”.

A função de proteção do indivíduo e de seu conjunto, a sociedade contra ameaças externas (primeira função de Adam Smith) e internas (segunda função) é uma característica essencial do Estado na visão contratualista do seu surgimento, embasada por autores como Hobbes, o qual defende que o Estado surge a partir de um contrato entre indivíduos em que cada um firma: *“um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: “Cedo e transfiro meu direito de governar a mim mesmo a este homem ou a esta assembléia de homens, com a condição de que transferir a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”*.<sup>10</sup> Por meio desse poder que “recebe” dos indivíduos, o Estado passa a exercer *“erga omnes”* - contra todos o seu poder, buscando manter “a ordem”.

Através de suas ações, o Estado busca a “ordem” para atender a necessidade da sociedade, uma palavra cujo sentido varia a cada momento histórico, de acordo com aqueles que controlam de fato o Estado. Na visão de MS (NE, p. 228):

*“no período atual, a “organização” das “coisas” passa a ser um dado fundamental. Daí a necessidade de adoção, de um lado, de objetos susceptíveis de participar dessa ordem e, de outro lado, de regras de ação e de comportamento a que se subordinem todos os domínios da ação instrumental.”*

Para MS, um dos significados de “ordem” é, portanto, como sinônimo de organização, ordenação do espaço e dos indivíduos a procedimentos e regras, com vistas a evitar o caos, que seria a ausência de ordem, e a entidade que teria o “dever” de implantar essa ordem e estabelecer as regras do jogo é o Estado.

Segundo MS, a julgar pela citação escolhida de A. Smith, essa realização da ordem é feita pelo Estado, na medida em que ele deve assegurar a vida dos indivíduos que nele vivem não só contra ameaças de violência, mas também através de programas de saúde pública como: vacinação, educação, construção de redes de saneamento básico, controle de doenças, etc. O que não significa que todos os Estados façam de fato isso. Do mesmo modo, o Estado oferece educação pública para formar seus cidadãos, de acordo com os padrões e valores definidos pela sociedade como ideais, para que, ao

---

<sup>10</sup> HOBBS, T. *Leviatã*. 2004, p. 131.

final da sua formação, sejam capazes de se inserir na “ordem” em vigor, como mão-de-obra, consumidores, chefes de família, etc.

Sobre a ideia de ordem e de como e por que o Estado a mantém, a posição de SANTOS D. pode nos ajudar a entender como as ações do Estado são tomadas:

*“O Estado, dentro do seu limite territorial, jamais exerceu o poder a partir de todas as classes sociais nele inseridas, mas seu discurso político tende a generalizar e a exercer o poder sobre todos; o poder, na verdade, sempre se concretiza de forma heterogênea sobre os que a ele são submetidos.”<sup>11</sup>*

Desse modo, a classe governante traça um determinado objetivo para o Estado; porém, para que esse possa ser alcançado, é necessário que as ações estatais sejam escolhidas por alguns, mas dirigidas de algum modo a todos. Usando como exemplo de atividades ocorridas no Estado brasileiro, houve um objetivo traçado na década de 90, mais precisamente durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002): promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. Para que este pudesse vir a realizar-se, fez-se necessário que uma série de atividades, envolvendo desde o controle da economia (papel preponderante dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento no Governo), ao financiamento público de investimentos (via bancos estatais), até a capacitação profissional (ensino público de nível técnico) e a inserção de indivíduos no mercado de consumo (política de aumento de salários, programas sociais, etc.) dentre muitas outras, fossem executadas por esse Estado, de modo que, em algum momento, todos os indivíduos acabaram por sentir a mão do Leviatã em seus ombros.

Por meio de um conjunto tão grande de ações como esse, o Estado contemporâneo se torna uma instituição necessária não só aos homens para protegê-los, mas também aos interesses econômicos e, segundo MS (PUGN, pp. 222 e 223):

*“torna-se o maior responsável pela penetração das inovações e pela criação de condições de sucesso dos investimentos porque, como instrumento de homogeneização do espaço e do equipamento de infraestrutura, ele torna-se o responsável maior pela penetração das inovações e pelo sucesso dos capitais investidos. [...]*

---

<sup>11</sup> SANTOS, D. (2004, pp. 61 e 62).

*Por seus próprios investimentos o Estado participa de uma divisão de atividades que atribui aos grandes capitais os benefícios maiores e os riscos menores. [...]*

Portanto, observa-se claramente que a segunda finalidade do Estado, de acordo com Smith A., de proteção da vida e patrimônio dos seus cidadãos se mantém; porém, esta só se realiza para atender a interesses econômicos que transcendem as necessidades do indivíduo.

Na continuação do trecho acima citado, “[...] *O Estado tem que assumir cada dia de maneira mais clara, seu papel mistificador, como propagador ou mesmo criador de uma ideologia de modernização, de paz social e de falsas esperanças que ele está bem longe de transferir para os fatos.*” (PUGN, pp. 222 e 223). MS retrata esse papel do Estado como “propagador” de uma ideia de modernização que é apenas aparente, na medida em que as facilidades de consumo fazem o cidadão crer numa melhoria da sua condição de vida apenas pela posse de um objeto, sendo que, na prática, ainda falta muito para que ele possa ter uma vida digna.

Isso não quer dizer que o Estado deve se omitir, porque suas ações têm repercussões que vão de encontro a interesses econômicos, até porque isso privaria muitas pessoas de se inserirem na ordem social vigente, criando uma desigualdade social/espacial, que pode ser danosa para a sociedade como um todo. Apenas queremos chamar a atenção de que o escopo de áreas em que uma ação estatal repercute é muito maior que a simples esfera da vida do cidadão. MS citando Emmanuel Mitene (1970, pp. 54-55)<sup>12</sup> mostra alguns exemplos importantes da ação estatal:

*“Bens e serviços públicos diferem dos bens e serviços privados pelo fato de serem providos numa base de tudo-ou-nada e consumidos coletivamente, de tal maneira que mais para um consumidor não significa menos para outro. Por exemplo, a limpeza de um pântano ou um projeto de controle de enchentes, quando completados, beneficiam a todos na vizinhança. Uma previsão meteorológica, uma vez produzida pode ser transmitida de boca em boca para outros usuários, sem que isso represente um custo adicional.”*

---

<sup>12</sup> Apud. MS (EC, p. 144).

Note o leitor que a limpeza do pântano ou o controle de enchentes, no exemplo citado, beneficiam a todos; mas, mesmo assim, alguns aproveitarão mais as repercussões dessas obras públicas porque vivem nas proximidades do espaço alterado, por meio da melhoria da sua qualidade de vida, valorização dos seus imóveis, etc. Essa aparente desigualdade, na verdade, vem a corroborar o argumento de MS de que o Estado deve gerar igualdade espacial, ou seja, ao controlar as enchentes, ele está criando, em um determinado espaço, condições iguais a outros espaços que não sofrem desse problema e, conseqüentemente, leva as pessoas a uma potencial igualdade social.

Com essa observação, esclarece-se a última parte da citação de Adam Smith feita por MS, sobre as funções do Estado: *“e terceiro, o dever de realizar e manter certas obras públicas e determinadas instituições públicas, as quais não se criam para servir os interesses individuais de um ou poucos indivíduos”*, mesmo se algumas obras públicas beneficiem mais determinados indivíduos ao invés de toda coletividade.

Esses três âmbitos da ação Estatal (as três propostas de Adam Smith) não podem, segundo MS (EC, p. 141), *“ser exercitados sem a devida consideração do território”*, ou seja, sem levar em conta o espaço e suas “rugosidades”<sup>13</sup>, suas características físicas, econômicas e sociais, bem como as conseqüências da ação estatal sobre estes, sob pena de terem sua eficácia anulada ou diminuída.

## **2.1 – A Proteção da Propriedade e o Estado.**

Se o Estado tem por objetivo proteger o indivíduo e a sociedade, deduz-se que ele deve proteger também os meios que permitem aos indivíduos permanecerem vivos, ou seja, os meios que lhes permitem o seu sustento: suas propriedades, segundo MS (NE, p. 75):

---

<sup>13</sup> MS (NE, p. 140) - *“Chamemos rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. [...] as rugosidades nos trazem os restos de divisões do trabalho já passadas (todas as escalas da divisão do trabalho), os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais com o trabalho.”*

*“A lei, o costume, a família acabam conduzindo ou se relacionando a um tipo de organização geográfica. A propriedade é um bom exemplo porque é, ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial. A evolução social cria de um lado formas espaciais e de outro lado formas não-espaciais, mas, no momento seguinte, as formas não-espaciais se transformam em formas geográficas. Essas formas geográficas aparecem como uma condição da ação, meios de existência – e o agir humano deve, em certo momento, levar em conta esses meios de existência.”*

Para esse autor, o direito à propriedade e seu exercício propriamente dito é uma forma de organização geográfica por possuir características jurídicas, estabelecidas em lei e porque tanto no caso de objetos tangíveis (imóveis ou móveis) como intangíveis (conhecimento ou propriedade intelectual) acaba por se manifestar espacialmente de alguma forma. Sobre o que é propriedade, deve-se, antes de tudo, levar em conta a observação de IHERING (2005, p. 13), sobre a principal característica de ter-se a propriedade de algo: *“Quem não tem uma coisa, não pode consumi-la, nem usá-la, nem usufruir os seus frutos...”*

É importante atentar que a busca por meios de manutenção da vida (propriedade), para que se possa vir a consumi-los, de alguma forma, é o principal motor da evolução social. Pela sua dinâmica, essa evolução gera as diferentes classes sociais e as respectivas desigualdades entre elas, e, conseqüentemente, os conflitos entre os indivíduos, de acordo com a teoria reformista do Estado. Para facilitar o entendimento dessa evolução e da transformação das formas espaciais em formas geográficas, vamos partir da simples explicação de Rousseau (2005, p. 61) sobre o surgimento da propriedade: *“O primeiro que tendo cercado um terreno se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para acreditá-lo, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”*. Obviamente, a propriedade privada não surge dessa maneira “mágica”; mas, partindo desse exemplo, em um determinado momento alguém se apropria, toma posse, diz que é sua, uma determinada porção do território. Num segundo instante, consegue pela força ou por convencimento, o reconhecimento de outros da sua condição de proprietário. Depois de algum tempo, tal situação se repetiu inúmeras vezes com diversos indivíduos, criando um costume. Por fim, vem o Estado, por meio da lei, garantir essa propriedade contra qualquer um que se oponha a tal

organização do espaço. Mais detalhes sobre a origem dessa função do Estado como garantidor da propriedade são demonstrados por ENGELS F. (2006, pp. 111 e 112), que demonstra a ligação entre o surgimento do Estado a necessidade de:

*“uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada antes tão pouco estimada, e fizesse dessa congregação santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam uma sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas; uma instituição que, em uma palavra, que não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda.*

*E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado.”*

Evidencia-se, assim, a finalidade do Estado de proteger a propriedade privada e, ao fazê-lo, realiza a proteção do indivíduo, seu proprietário.

## **2.2 – A Ação Estatal e o Espaço.**

Se o Estado modifica e é modificado pelo espaço, é natural deduzir que a ação estatal deve levar em conta o espaço e suas consequências sobre ele. Segundo MS (PUGN, pp. 228 e 229), são três as modalidades da ação do Estado:

- “1. Primeiramente ele intervém através da satisfação das necessidades locais cuja resposta é dada segundo níveis diferentes de qualidade e quantidade, isto é, com um volume ou uma expressão que nem sempre correspondem à escala local;*
- 2. A ação do Estado pode referir-se à satisfação de necessidades de tipo regional, mas cuja resposta é dada em um ponto preciso desse espaço regional;*

*3. Enfim, existem necessidades nacionais cuja satisfação interfere na organização do espaço local, tais como as estradas, os impostos, as isenções fiscais, a política aduaneira ou a política comercial, os protecionismos, etc.”*

Pode-se dizer que a ação estatal ocorre para atender a uma necessidade específica; porém, esta ação atenderá ou não a necessidade que lhe originou, na medida em que a resposta estatal vier ou não criar novos problemas ou simplesmente não resolvê-los, mas transferi-los de lugar. Por exemplo, ao se verificar a ocorrência reiterada de furtos de veículos numa determinada rua ou bairro da cidade, as pessoas comunicam o Estado através dos “boletins de ocorrência”<sup>14</sup>. Uma vez avisado desses atentados, a propriedade privada (veículos) espera o cidadão que o Estado tome providências; no caso, uma intensificação do policiamento no local. Por sua vez, esse aumento no policiamento pode levar a detenção dos ladrões de veículos ou apenas servir como alerta, levando-os a procurar novas áreas para atuar. Nesse caso, não houve solução do problema, apenas uma mudança de lugar.

A ação também pode ocorrer em uma determinada região do território do Estado, usando, como exemplo, a organização do Estado brasileiro, por meio de pesquisas sobre a população “censo”. O Estado descobre que determinada população vive num grupo de municípios próximos e não tem atendimento de saúde considerado adequado (pelos padrões dos governantes do Estado). Dentre as diversas soluções possíveis, opta-se por construir um grande hospital em uma dessas cidades. Certamente, tal fato facilita aos cidadãos dos municípios próximos o acesso ao atendimento; mas, mesmo assim, não se resolveu o problema de forma total.

Em outra forma de sua ocorrência a ação estatal pode abranger todo o território de um Estado, visando solucionar um problema nacional. Por exemplo, no Brasil, durante a crise econômica de 2008, o Governo Federal reduziu o IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, objetivando reduzir o preço dos produtos, fato que estimula o consumo e, por sua vez, mantém os empregos daqueles que os produzem.

Além dessas ações direcionadas a partir das características de um dado espaço,

---

<sup>14</sup> Comunicação do indivíduo ao Estado sobre determinado fato que o lesou em sua vida ou propriedade, requerendo que este venha a tomar as providências necessárias para mitigar as consequências e/ou evitar que o mesmo venha a se repetir.

MS (PUGN, p. 226) lembra que a presença estatal pode ser percebida também quanto à ação de agentes externos ao espaço sob seu controle. *“O Estado exerce, pois, um papel de intermediário entre as forças externas e os espaços chamados a repercutir localmente essas forças externas. O Estado não é, entretanto, um intermediário passivo; ao acolher os feixes de influências externas, ele os deforma, modificando sua importância, sua direção e, mesmo, sua natureza.”* Como já mencionado no exemplo anterior, a ação do Estado modificou a abrangência de um fato externo – crise econômica e seu impacto na população local.

Outra característica importante da ação estatal, apontada por MS (PUGN, p. 227), principalmente nos países subdesenvolvidos, é a sua contingência e sua imprevisibilidade, dada a grande vulnerabilidade desses países em relação a fatos internos ou externos: *“A ação do Estado é contingente, porque o cotidiano da vida internacional, incontrolável para os países dominados, os coloca, entretanto na obrigação de uma adaptação as mais das vezes imediata”*. Com isso, o Estado deve desenvolver mecanismos de controle e mitigação de danos, bem como necessita ter serviços de informação altamente eficientes, para que possa responder às vicissitudes. Como tudo o que diz respeito ao Estado, o fato deste ter acesso a amplas fontes de informação, pode ser usado para fins nobres como a busca por uma maior eficácia nas ações do Estado, objetivando uma melhoria na vida de sua população, como também para garantir a própria existência do Estado e o controle que ele exerce sobre os indivíduos, como mostra GIDDENS A. (2008, pp. 72 e 73):

*“O uso da informação regularizada sobre atividades sociais e sobre acontecimentos naturais, como tem sido explicado, é fundamental para existência de organizações. Onde as organizações (neste caso o Estado) ordenam e coordenam as atividades humanas, elas o fazem ao deslocar aspectos ou esferas de conduta resultantes de práticas das comunidades locais anteriores. Em todas as sociedades, tradicionais e modernas, o poder administrativo é o centro da dominação gerada por recursos políticos, embora não seja apenas esse recurso que exista (há, além disso, o poder vindo do controle das sanções e da ideologia).*

No caso do Estado brasileiro, pode-se citar (como exemplos de instituições responsáveis pela produção de informações) a ABIN – Agência Brasileira de

Inteligência, o BACEN – Banco Central, os Ministérios e Secretarias de Planejamento, o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dentre outros.

Dada a imprevisibilidade das ocorrências e a necessidade imediata de respostas, a ação estatal pode, de acordo com MS (EC, p. 134), não ser eficaz e além de não resolver os problemas, pode vir a agravá-los: *“a instrumentalização que é feita do espaço, com a utilização de recursos coletivos, serve ao aumento de produtividades individuais e ao agravamento dos desequilíbrios, ainda que mascarada com a substituição de um desequilíbrio por outro”*. Assim, a demanda pela realização de certas obras públicas ou pela adoção de certas medidas políticas, pode gerar novas distorções e criar novos problemas ao “sanar” os antigos. Por exemplo, a concessão de incentivos (doação de terreno, redução de impostos, financiamentos públicos) para a instalação de uma empresa numa determinada cidade, pode resolver problemas de desemprego, renda e desenvolvimento; mas, pode gerar outros problemas como aumento da população, crescimento descontrolado da cidade, poluição, falta de vagas em serviços públicos de saúde e educação, etc.

Como se pode perceber, a responsabilidade de quem governa é grande, suas decisões, mesmo que “bem” intencionadas, podem vir a prejudicar populações inteiras. Além disso, os recursos utilizados pelo Estado para agir são públicos e uma ação ineficaz que esteja baseada num erro de informação, planejamento ou execução, pode significar um desperdício dos recursos da coletividade, que poderiam ser utilizados em outras áreas na solução de novos ou velhos problemas. Por outro lado, a ação ineficaz motivada por interesses individuais significa a apropriação de recursos coletivos por particulares, ou seja, um ataque a propriedade pública e, portanto, um crime que pode privar muitos de condições dignas para sua sobrevivência e desenvolvimento.

### **2.3 – Ação Estatal, o Espaço e a Localização.**

Como vimos, o Estado pode agir para responder às necessidades dos indivíduos que vivem em seu território, mas isso não quer dizer que todos os problemas terminaram; pois, após as ações do Estado que MS chama de instrumentalização do território com recursos coletivos, estes podem ser agravados. Segundo MS (EC, p. 134), *“a instrumentalização que é feita do espaço, com a utilização de recursos coletivos,*

*serve ao aumento de produtividades individuais e ao agravamento dos desequilíbrios, ainda que mascarada com a substituição de um desequilíbrio por outro.*

*Dessa maneira instrumentalizado, o território é a causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e, sobretudo entre os homens. Em lugar de se tornar o desejado instrumento de igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, o território manterá seu papel atualmente perverso, não apenas alojando, mas na verdade criando cidadãos desiguais, não apenas pelo seu lugar na produção, mas também em função do lugar onde vivem.”* Por exemplo, interesses imobiliários pressionam pela realização de obras públicas (saneamento básico, asfalto, escolas e serviços de saúde) num determinado local. Estas obras causam a valorização dos imóveis, o que faz com que a população de baixa renda tenha diminuídas as suas possibilidades de vir a residir nesse local e, conseqüentemente, de usufruir dessas obras públicas. Ao residir longe da escola ou dos serviços de saúde, é lícito supor que essas pessoas terão dificuldades de acesso aos mesmos e, como resultado, no caso de utilizá-los, deverão despender mais da sua renda mensal (com transporte, por exemplo), do que uma família que resida nas proximidades de tais serviços. Como efeito, seus gastos aumentarão e, provavelmente, sua qualidade de vida diminuirá.

De acordo com MS (EC, p. 141), a localização das pessoas no território é a maior causa da desigualdade social entre elas, tal desigualdade se origina, segundo o autor, a partir de *“uma combinação de forças de mercado e decisões de governo. Como o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, frequentemente se fala de migrações forçadas pelas circunstâncias a que se alude acima. Isso equivale também a falar de localizações forçadas. Muitas destas contribuem para aumentar a pobreza e não para suprimi-la ou atenuar.”* Tais localizações forçadas a que se refere o autor, são motivadas pelas necessidades básicas de sobrevivência. Para tal, os indivíduos necessitam de um trabalho. Nas grandes cidades, é comum o requisito de que o cidadão resida próximo ou relativamente próximo ao local de trabalho, para que consiga um emprego. Como essas pessoas, em geral, ganham baixos salários, dificilmente terão condições de residir com dignidade nesses bairros, cujo custo de moradia é alto. Para atender tal necessidade, surgem as sub-habitações como cortiços, favelas, barracos, além de pessoas que necessitam dormir nas ruas.

## 2.4 - A Ação do Estado, o Espaço e a Norma.

Se as ações do Estado refletem-se na organização do território e isto, por sua vez, repercute na vida das pessoas, vale lembrar que suas ações são pensadas e executadas pelos servidores públicos. Na prática, o “Leviatã” não faz nada. De acordo com GIDDENS, A. (2008, p. 87), *“Por definição, um “Estado” presume um aparato administrativo, uma hierarquia de funcionários especializados em tarefas administrativas (incluindo as artes da guerra).”* Desse modo, o Estado, para garantir a continuidade de suas ações e assim a sua própria existência, precisa de um conjunto de pessoas denominadas funcionários públicos, os quais, efetivamente, irão executar suas ações. Ao mesmo tempo, o Estado estabelece e limita as ações desses funcionários por meio de normas, de modo que estas possam ser executadas por qualquer servidor com a formação mínima requerida; porém, sem o caráter da pessoalidade, ou seja, uma das características do corpo de funcionários do Estado é que nenhum deles é indispensável e todos podem ser substituídos.

De maneira semelhante, as ações do Estado em relação aos seus cidadãos e vice-versa, também tem limites claros expressos por leis, e criam, para ambos, direitos e obrigações mútuas.

A norma tem apenas uma única finalidade: organizar. Lembremos: é o Estado que define a ordem. E esse mesmo Estado ganha vida através das normas, como observado por MS (EC, p. 89):

*“Sob o ângulo forma, a organização maior é, teoricamente, o conjunto de normas legais, estabelecidas pelas diversas instâncias políticas, desde a Constituição, que é a lei das leis, até as posturas municipais.”*

Desse modo, a norma é fundamental para criar e organizar o Estado, bem como para permitir ou limitar suas ações; mas, mesmo assim, elas não conseguem dar conta de regular/ordenar todos os setores. MS e (PUGN, p. 225) afirma que *“no interior de um país, as ações do Estado tornam-se, em um certo nível, interdependentes, o que acarreta muitas conseqüências sobre o plano da organização do espaço e, conseqüentemente, sobre as mudanças de importância relativa de cada pedaço de território. Com efeito, tanto a realização de uma economia extrovertida, como as*

*respostas às aspirações propriamente nacionais, passam por um esforço normativo realizado por uma legislação de efeito a longo prazo ou por decisões conjunturais.”*

Pelas mudanças que a humanidade passa, graças ao desenvolvimento tecnológico, novas possibilidades se abrem e o Estado, às vezes, não consegue regular todas elas. Por exemplo, o avanço dos meios de comunicação criou um espaço que o Estado ainda não consegue regular: o espaço virtual, em que a soberania estatal é desafiada de várias maneiras pela ocorrência de ilícitos (ações contra a ordem desse estado ou que causam dano a pessoas ou empresas deste), mas que sua polícia tem dificuldade de combater.

Alguns autores como BERMAN, M. (2006, p. 37) se demonstram incomodados com a necessidade das normas; porém, não apresentam alternativas a elas:

*“Nós agimos politicamente, derrubamos tiranias, fazemos revoluções, criamos constituições para estabelecer e proteger direitos humanos? Mera “regressão jurídica” aos tempos do feudalismo, porque constituições e cartas de direitos são apenas “as formas que tornam aceitável um poder essencialmente normalizador”.*

Esse “*esforço normativo*” nada mais é do que a criação de leis diante de novos ou velhos fatos sociais que, em um determinado momento histórico, necessitam de regulamentação. Por sua vez, tal ação acaba por aumentar o escopo de áreas em que se pode identificar a mão do Estado, bem como a própria presença do Estado em espaços onde esta antes não era sentida. A construção de uma estrada, a regulamentação de uma profissão, programas de assistência social, atividades de fiscalização, entre outros, são exemplos de ações do Estado que levam esse Estado a atuar sobre espaços e pessoas que antes estavam/agiam sem sua supervisão/direção.

Um exemplo no Estado brasileiro de como esse esforço normativo pode ocasionar mudanças no território foi à instituição de uma Zona Franca na cidade de Manaus – ZFM, no Estado do Amazonas em 1967, e, por meio de uma lei federal, foram isentadas da cobrança de alguns tributos federais as empresas que ali se instalassem. Com isso, várias empresas foram se estabelecendo na cidade, o que, por sua vez, levou ao aumento da população, da renda local, mudanças no padrão de consumo e qualidade de vida, que também se refletiu nos problemas urbanos e ambientais.

O exemplo acima, porém, não demonstra somente como a norma pode modificar o espaço, mas também como características do espaço podem ampliar ou limitar a ação da norma<sup>15</sup>; pois, embora a ZFM tenha promovido o desenvolvimento da cidade de Manaus, não conseguiu proporcionar o desenvolvimento do Estado do Amazonas como um todo, que continua com populações isoladas na floresta e com limitado acesso a serviços públicos e a bens de maneira geral.

Fica claro, portanto, que a necessidade da norma não é exclusiva do Estado (este faz uso dela para limitar e legitimar suas ações). Mas, que essa demanda surge a partir da necessidade humana de ordem social que, por sua vez, gera o Estado que produzirá as normas. Logo, é natural que quanto mais se desenvolve um determinado Estado, maior se torna a chance de aumentarem os conflitos e, portanto, maior a necessidade de normas, como meio pelo qual o Estado “organiza” as ações dos diferentes grupos e ou classes sociais:

*“Num mundo globalizado, isso supõe, para entender o espaço, a necessidade de ir além da função localmente exercida e de também considerar suas motivações que podem ser distantes e ter até mesmo um fundamento planetário. Como as ações, as normas também se classificam em função da escala de sua atuação e pertinência.”*

MS (NE, 228).

Normas para todos os gostos, para atender todas as necessidades. O papel regulador do Estado é cada vez mais exigido pelas empresas, pelas pessoas, pelos interessados e, ao mesmo tempo, todos estes que exigem maior ação do Estado criticam, de alguma forma, suas ações específicas, como por exemplo, o cidadão reclama da falta de segurança em seu bairro; porém, quando o Estado intensifica o policiamento no local, atendendo a vontade do cidadão, precisa aumentar os impostos para custear tal atividade, fato que, por sua vez, gera nova reclamação do cidadão em relação ao valor dos tributos que ele tem de pagar.

---

<sup>15</sup> MS (NE, p. 230): *“O espaço, por seu conteúdo técnico, é regulador, mas um regulador regulado, já que as normas administrativas (além das normas internas às empresas) é que, em última análise, determinam comportamentos. [...] Normas gerais são diversamente eficazes, segundo os lugares, pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos agentes.”*

Apesar dessa evidente necessidade de ordem e de normas, alguns autores entendem que o Estado não seria mais necessário, os quais são citados e criticados por MS (NE, p. 245):

*“lembram Warf (1989, p.265) e C. A. Michalet (1993, p.19), o Estado não seria mais necessário para gerir as transformações internacionais. [...] Acreditar, todavia, que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco. Na realidade, a emergência de organizações e firmas multinacionais realça o papel do Estado, tornado mais indispensável do que antes (A. Gidens, 1984, p135; H. Silver, 1993; G. Boisamenu, 1993, p.13; Groupe de Lisbonne, 1995).”*

Percebe-se, atualmente, cada vez mais um aumento da presença estatal enquanto reguladora, ou seja, enquanto produtora de normas. No Brasil, existem centenas de projetos-de-lei aguardando para serem votados nas diversas instâncias legislativas e, cada vez mais, o Estado é chamado a administrar conflitos, seja por meio do poder judiciário ou das ações do poder executivo; por exemplo, via agências reguladoras. As normas também podem facilitar a ocorrência de negócios nesse mundo globalizado, como exemplo: a formação de blocos econômicos entre Estados que os levam a adotar legislações aduaneiras semelhantes, de modo a incentivar o comércio entre os países membros. Outro exemplo seriam as organizações supranacionais, como a ONU – Organização das Nações Unidas e a OMC – Organização Mundial do Comércio, as quais, dentro da área para qual foram criadas, estimulam os países a adoção de uma legislação comum em relação a temas, como direitos humanos e internacional público e privado.

Vale lembrar que a norma não é eterna e estará sujeita a ser reciclada, caso não seja mais capaz de resolver o problema para o qual foi criada ou, a propósito, deixar de existir a necessidade social que lhe deu origem. Como exemplo, cita-se a proibição de que os imigrantes alemães, japoneses e italianos tivessem aparelhos de rádio durante a Segunda Guerra Mundial, em que o Brasil lutou contra esses países. Finda a Guerra, tal norma perdeu sua razão de existir. Além disso, não são poucas as normas que, apesar de existirem formalmente, não são de fato executadas. Segundo GRUPPI, L. (1986, p. 17), *“a soberania do povo deve ser limitada por algumas leis que estão acima delas e são invioláveis, indiscutíveis: o direito de propriedade, a liberdade de palavra, de expressão, de reunião, de associação. Liberdades que, na prática, são gozadas apenas*

*por quem tiver recursos suficientes para usufruir delas.”* Como exemplo, citamos o Artigo 7º, IV da Constituição Brasileira, que estabelece:

*“salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.*

Obviamente que o atual valor do salário mínimo<sup>16</sup> não é capaz de atender a todas as necessidades elencadas na Constituição. Desse modo, o Estado age através de normas. A sociedade precisa de regras/de leis feitas pelo Estado para regular sua ação e de todos em uma sociedade e, no entanto, às vezes nem o primeiro e/ou a segunda conseguem segui-las. Em alguns casos, mesmo se quisessem, seriam incapazes de fazê-lo.

---

<sup>16</sup> R\$ 545,00 (maio de 2011).

### 3 – O MUNDO, O ESTADO E O ESPAÇO

Nos capítulos anteriores, foi discutida a importância do Estado enquanto categoria dos estudos geográficos e o que é o Estado e quais suas principais funções, na visão de alguns teóricos do Direito e da Ciência Política e, principalmente, na visão do geógrafo Milton Santos que é razão de ser deste trabalho.

No decorrer das obras de MS analisadas para esta pesquisa, observa-se que em todas, o espaço / o lugar, por meio das suas características físicas e sociais, sempre foi considerado como importante agente determinante das condições de desenvolvimento futuras.

Neste capítulo, será demonstrado como MS, nas obras selecionadas para esta pesquisa, enxergou as consequências das ações do Estado no espaço geográfico, principalmente no mundo subdesenvolvido (em especial no Brasil) e, como esse olhar se manifestou em suas obras, seja na sua visão de técnico ou na sua visão de cidadão.

#### 3.1 – O Contemporâneo<sup>17</sup> e a Ação Estatal.

Antes de discutir como MS observava as ações dos Estados, é necessário mostrar quais eram as características principais do mundo contemporâneo para o autor e de que forma estas influenciam as ações estatais.

Para definir o contemporâneo MS (NE, p. 163), volta à inter-relação Espaço & Estado:

*“Consideramos que o acontecer, isto é, os eventos, são consequência da existência dos homens sobre a terra, agindo para realizar o Mundo. Onde escrevemos homens, leia-se, também, Estados, empresas, instituições de toda a natureza, entidades que são, juntamente com os indivíduos, capazes de ação. Lembremos que ação e evento são movimentos imbricados.”*

---

<sup>17</sup> Contemporâneo diz respeito ao tempo das obras de Milton Santos e não do momento em que esta presente pesquisa foi elaborada, no ano de 2010.

MS (NE, p. 203) também menciona as consequências do desenvolvimento tecnológico vivido pela humanidade:

*“A instantaneidade da informação globalizada aproxima os lugares, torna possível uma tomada de conhecimento imediata de acontecimentos simultâneos e cria entre lugares e acontecimentos uma relação unitária à escala do mundo. Hoje, cada momento compreende, em todos os lugares, eventos que são interdependentes, incluídos em um mesmo sistema global de relações.”*

Tal posição pode ser corroborada por CASTELLS, M. (2000, p. 17), que denomina esse “acontecer” como: “*Sociedade em Rede*”.

*“A revolução da tecnologia da informação e a reestruturação do capitalismo introduziram uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede.<sup>18</sup> Esta sociedade é caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes; pela flexibilidade e instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Por uma cultura de virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço – mediante a criação de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal como expressões das atividades e elites dominantes.”*

Embora no trecho citado CASTELLS não cite explicitamente o Estado, é impossível compreender o conceito de uma sociedade em rede sem a imagem mental de um mapa mundi (ver figura 1) com todos os países, de algum modo, interligados, formando uma rede. Porém, essa “rede” não apresenta um traçado regular. Trata-se de mais de um emaranhado de conexões, interesses, causas e consequências, as quais cabem aos Estados e as Organizações Supranacionais tentarem regular para trazer a ordem nessa escala planetária, do mesmo modo que conseguiram fazê-la dentro dos limites dos seus territórios.

---

<sup>18</sup> Grifo do autor.

No mundo contemporâneo, MS (NE, p. 33), citando John F. Kolars & John D. Nysten, 1974, p. 113, também destaca a importância dos sistemas de comunicação e transporte, que são os responsáveis por essa “sociedade em rede” e, do mesmo modo, como o controle sobre tais sistemas torna-se um componente importante na busca ou manutenção de relações de poder:

*“A sociedade opera no espaço geográfico por meio dos sistemas de comunicação e transporte. À medida que o tempo passa, a sociedade atinge níveis cada vez maiores de complexidade pelo uso das hierarquias e pelo manejo especial dos materiais e das mensagens. Segue-se que a propriedade desses sistemas é importante na condução de todas as nossas atividades. Quaisquer limitações aos movimentos das coisas e dos pensamentos através dessas hierarquias converte-se, por sua vez, em coações exercidas sobre o funcionamento da sociedade. As limitações podem ser físicas, institucionais e culturais, ou psicológicas. À medida que mudam a tecnologia e as aspirações humanas, tornando possíveis novas conexões e às vezes fechando todas as velhas rotas, a coação no interior dos sistemas também muda.*

Diante de todos esses fenômenos, fatos e características do contemporâneo que lhe dão uma aparência caótica, o Estado, ou melhor, os Estados assumem um papel de extrema importância, tentando trazer ordem a esse caos, dentro do seu território (com as funções já citadas) e fora deles (através de uma política externa, formação de blocos econômicos e organizações supranacionais).

Desse modo, para MS (NE, p. 232), uma das características mais importantes da ação do Estado nesse mundo contemporâneo é agir:

*“através de ações normadas e de objetos técnicos, a regulação da economia e a regulação do território vão agora impor-se com ainda mais força. Uma vez que um processo produtivo tecnicamente fragmentado e geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação para ser eficaz. O aprofundamento resultante da divisão do trabalho impõe novas formas e mais elaboradas de cooperação e de controle. As novas necessidades de regulação e controle estrito*

*mesmo à distância constituem uma diferença entre as complementaridades do passado e as atuais.”*

E a consequência desse contemporâneo no território dos Estados, para MS (NE, p. 244), é:

*“os territórios nacionais se transformaram num espaço nacional da economia internacional e os sistemas de engenharia mais modernos, criados em cada país são mais bem utilizados por firmas transnacionais que pela própria sociedade nacional.”*

Agora, o Estado deve agir com mais força e intensidade; pois, a divisão da produção entre diversos locais, cada qual com características e exigências diferentes, acaba forçando o Estado a ampliar seus meios de controle e gestão, para que possa ser capaz de proteger os interesses econômicos sob sua responsabilidade, bem como para proteger os seus cidadãos<sup>19</sup>. Por exemplo, a segmentação no processo de produção de produtos industrializados como veículos e eletrônicos com etapas sendo realizadas em países diferentes, pode levar à falência a indústria nacional de tais produtos, pela incapacidade de concorrer com os preços dos veículos importados. Se tal fato vier a ocorrer, não só os donos dessas empresas ligadas a produção nacional dos veículos (autopeças, por exemplo) seriam prejudicados, como também todos aqueles que têm seu sustento ligado à atividade dessa indústria local. Vale lembrar que, com relação ao exemplo citado, provavelmente num primeiro momento, a empresa não seria tão prejudicada quanto os seus trabalhadores, pois ela teria opção de mudar suas unidades fabris para países com custos de produção menores. Porém, num segundo momento, os funcionários sem o seu emprego perdem a sua capacidade de consumir, fato que, por sua vez, pode levar outras indústrias a fechar e outras pessoas a se tornarem desempregadas, constituindo assim um perverso ciclo de decadência econômica.

---

<sup>19</sup> Observe o leitor que essa ordem, com os interesses econômicos a frente dos cidadãos, é característica da maioria, senão da totalidade dos Estados modernos, visto que são tais interesses que controlam o Estado, fato que pode ser percebido, por exemplo, através do financiamento privado de campanhas políticas, em que os interesses econômicos transformam os supostos representantes do povo em seus representantes particulares.

Compete ao Estado fazer uso de novos mecanismos tecnológicos, econômicos e políticos para moldar as características do mundo contemporâneo aos interesses dos seus nacionais. No exemplo acima, isso poderá ser conseguido por meio da identificação do fenômeno (internacionalização da produção) e de uma política de incentivos às empresas, combinada com uma melhor fiscalização das aduanas, além da elaboração e implementação de normas que sejam capazes de modificar os efeitos do fenômeno, atenuando-o ou transformando a adversidade em uma potencial vantagem. Além disso, no caso citado, também cabe ao Estado determinar quais as características necessárias para que o veículo possa ser comercializado em seu território, fazendo isso por meio de normas técnicas. Por exemplo, determinando a necessidade de dois retrovisores, de motor com potência mínima que funcione com determinado tipo de combustível, etc.

Outra característica importante desse contemporâneo é a ocorrência constante de conflitos. Pessoas, empresas, Estados, Organizações Não Governamentais – ONGs e outras instituições que convivem em embate constante, buscando maximizar a realização dos seus interesses, mesmo que isso signifique algum dano a outrem. Sobre a ocorrência dos conflitos, observa MS (NE, p. 336) que:

*“Mas, enquanto no “mundo” só o que conta é o global, nos territórios nacionais, tudo conta. Empresas e instituições dos mais diversos níveis, e não só empresas gigantes convivem no conflito. Convivência necessária, conflito inevitável. Quanto mais desigual a sociedade e a economia, tanto maior o conflito. É o caso dos países subdesenvolvidos, sobretudo em suas grandes cidades. Mas em todos os casos há conflitos reclamando regulação, isto é, produção de normas. Mesmo quando não podem atenuar ou suplantam as normas globais, as normas territorializadas enfrentam o mundo, mesmo, quando, aparentemente, colam aos interesses globais”.*

Quanto maior o número de conexões entre os lugares, as instituições e as pessoas, maior será a quantidade de conflitos. Como bem observado por MS no trecho acima citado, esses conflitos ocorrem o tempo todo, dentro e fora do território dos Estados e são potencializados pelas desigualdades sociais. E do mesmo modo que o Estado surgiu para acabar com o estado de guerra permanente entre os homens, os Estados, atualmente, procuram criar instituições supranacionais para tentar resolver as

disputas entre si. Como exemplo de tais organizações, temos as já citadas ONU e a OMC. Tais instituições seriam uma espécie de “Estado dos Estados”, com competência delegada por estes, para atuar/regular em funções/setores específicos, produzindo normas e arbitrando conflitos, buscando criar condições mínimas de segurança para que um Estado possa se relacionar com outro. Tais instituições surgiram e/ou ganharam força nos últimos cinquenta anos, mas sua capacidade de ação ainda é questionável, como mostra FUKUYAMA, F. (2004, p. 152):

*“Surgiram muitas organizações multilaterais e internacionais, concebidas para assumir determinadas funções dos Estados-nação. A capacidade delas para fazê-lo varia enormemente. Algumas, com a espantosa variedade de organizações técnicas e para a fixação de padrões, criam de fato regras internacionais que são obedecidas e melhoram de fato a eficiência global. Outras, de natureza mais política, tendem a corroer a legitimidade dos Estados-nação sem colocar instituições internacionais eficazes em seu lugar.”*

Do mesmo modo que as relações entre os indivíduos de uma sociedade são baseadas na divisão de trabalho local, ocorre, entre os Estados, uma divisão de tarefas ou especialização, que é chamada de divisão internacional de trabalho ou DIT, segundo MS (NE, p. 337):

*“O mundo se dá, sobretudo como norma, ensejando a espacialização, em diversos pontos, dos seus vetores técnicos, informacionais, econômicos, sociais, políticos e culturais. São ações “desterritorializadas”, no sentido de teleagidas, separando, geograficamente, a causa eficiente e o efeito final.*

*O mundo, porém, é apenas um conjunto de possibilidades, cuja efetivação depende das oportunidades oferecidas pelos lugares. Esse dado é, hoje, fundamental, já que o imperativo da competitividade exige que os lugares da ação sejam global e previamente escolhidos entre aqueles capazes de atribuir a uma dada produção uma produtividade maior. Nesse sentido, o exercício desta ou daquela ação passa a depender da existência, neste ou naquele lugar, das condições locais que garantam eficácia aos respectivos processos.”*

Essa especialização dos países dentro da chamada divisão internacional do trabalho se deve as características dos espaços que são contidos ou que contém os Estados, tais peculiaridades locais, por sua vez, formam a “*especialização*”, sendo esta nada mais que um “determinismo” espacial que acaba por orientar as atividades econômicas que se instalarão num determinado espaço. Essas atividades econômicas, por sua vez, também irão gerar futuras consequências nas características dos espaços, reorientando continuamente a “*especialização*” local. Nesse sentido, o mundo é um “*conjunto de possibilidades*” como afirmado pelo autor, em que nada é estanque e tudo é dinâmico, sujeito a contínuas mudanças, desde que os interesses econômicos vigentes consigam enxergar, num dado espaço, condições que criem a potencialidade de realização do negócio e o retorno dos investimentos.

E a “*especialização*” condiciona o desenvolvimento do lugar e, de certo modo, as condições de vida da população e suas consequências. Segundo MS (NE, p. 323):

*“Há, de um lado, uma economia explicitamente globalizada, produzida de cima, e um setor produzido, de baixo, que, nos países pobres, é um setor popular e, nos países ricos, inclui os setores desprivilegiados da sociedade, incluídos os imigrantes. Cada qual é responsável pela instalação, dentro das cidades, de divisões de trabalho típicas”.*

Divisão de trabalho, divisão em classes sociais, espEcialização, espAcialização, separação, segregação, cooperação, interação, realização de interesses, sobrevivência, exploração, desigualdades, todas essas são consequências em maior ou menor grau da necessidade de se viver em sociedade, necessidades que fizeram surgir o Estado enquanto elemento para organizar a vida social, buscando um bem-estar dos seus cidadãos. Em alguns Estados, na maioria das vezes, esse fim não é alcançado e, pelo contrário, a ação estatal pode ser prejudicial à população, afirmação corroborada por MS (EC, p. 20) “*os Estados nem sempre coincidem com a sociedade civil, mas, ao contrário, refreiam-lhe os impulsos, e freqüentemente desrespeitam os indivíduos, sob as justificativas e disfarces mais diversos.*” A consequência de tais ações do Estado sobre a sociedade e a visão de MS sobre ela são o tema do próximo sub-capítulo.

### 3.2 – A visão Crítica de MS sobre a Ação/Omissão do Estado no mundo Atual.

Como geógrafo, o olhar de Milton Santos se concentrava no espaço, nas suas relações com o Estado e de como essas relações podem gerar, agravar ou atenuar as desigualdades entre os indivíduos.

Considerando que um dos elementos necessários à existência de um Estado é o território, todas as suas ações ocorrem em um espaço específico, que as afeta e é afetado por estas. MS (EC, pp. 97 e 98) adverte que: *“O espaço é uno e global, funcionando segundo um jogo de classes que tem sua demarcação territorial. Agir sobre uma fração do território, sem que a ação seja pensada de maneira abrangente, pode oferecer soluções tóxicas e de eficácia limitada no tempo servindo, sobretudo ao reforço dos dados estruturais contra os quais se imaginava combater.”* Como consequência disso, é necessário todo um planejamento por parte dos agentes do Estado, antes de tomar qualquer ação sobre um determinado local, de modo a evitar *“que o remédio se torne veneno e mate o paciente”*.

Lembrando que as ações do Estado são produtos das decisões do Governo e estas podem ser motivadas pelos mais diversos interesses. O que preocupava MS não eram as motivações de tais decisões, mas sim suas consequências e repercussão no espaço geográfico:

*“a instrumentalização que é feita do espaço, com a utilização de recursos coletivos, serve ao aumento de produtividades individuais e ao agravamento dos desequilíbrios, ainda que mascarada com a substituição de um desequilíbrio por outro.*

*Dessa maneira instrumentalizado, o território é a causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e, sobretudo entre os homens. Em lugar de se tornar o desejado instrumento de igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, o território manterá seu papel atualmente perverso, não apenas alojando, mas na verdade criando cidadãos desiguais, não apenas pelo seu lugar na produção, mas também em função do lugar onde vivem.”*<sup>20</sup>

MS (EC, p. 134).

---

<sup>20</sup> Trecho citado novamente para manter a coerência do parágrafo seguinte.

Que consequências são essas? Quais desequilíbrios são agravados? Cidadãos desiguais? E a garantia constitucional presente nos Estados modernos de que todos são iguais perante a lei? O território causando a desigualdade entre os homens? Tudo isso parece um tanto complicado quanto surpreendente, mas é o próprio MS quem nos esclarece.

*“Há, em todas as cidades, uma parcela da população que não dispõe de condições para se transferir da casa em que mora, isto é, para mudar de bairro, e que pode ver explicada a sua pobreza pelo fato de o bairro de sua residência não contar com serviços públicos, vender serviços privados a alto preço, obrigar os residentes a importantes despesas de transporte. Nesse caso, pelo fato de não dispor de mais recursos, o indivíduo é condenado a permanecer num bairro desprovido de serviços e onde, pelo fato de ser um bairro pobre, os produtos e bens são comprados a preços mais altos, tudo isso contribuindo para que sua pobreza seja ainda maior e sua capacidade de mobilidade dentro da cidade seja igualmente menor.”*

MS (EC, p. 111).

*“Morar na periferia é condenar-se duas vezes à pobreza. À pobreza gerada pelo modelo econômico, segmentador do mercado de trabalho e das classes sociais, superpõe-se a pobreza gerada pelo modo territorial. Este, afinal, determina quem deve ser mais ou menos pobre somente por morar neste ou naquele lugar. Onde os bens sociais existem apenas na forma mercantil, reduz-se o número dos que potencialmente lhes têm acesso, os quais se tornam ainda mais pobres por terem de pagar o que, em condições democráticas normais, teria de lhe ser entregue gratuitamente pelo poder público.”*

MS (EC, pp. 143 e 144).

O que leva as pessoas a se localizarem num determinado ponto do território?

Basicamente, a facilidade de obter os meios necessários ao seu sustento, ou seja, as pessoas têm que se localizar nas proximidades dos locais de onde trabalham; mas, nesse ponto, uma série de outros fatores pode limitar essa localização, como o

custo dos imóveis, infraestrutura pública e privada disponíveis, tempo e dinheiro gastos com transporte, entre outros. Como observa MS (EC, p. 141):

*“A localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação de forças de mercado e decisões de governo. Como o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, frequentemente se fala de migrações forçadas pelas circunstâncias a que se alude acima. Isso equivale também a falar de localizações forçadas. Muitas destas contribuem para aumentar a pobreza e não para suprimi-la ou atenuar.”*

Ao final das contas, um dos geradores de desigualdades sociais/espaciais é justamente o Estado, por meio das suas ações ou omissões. Na explicação de MS (EC, p. 143):

*“A distância entre a moradia dos pobres e seu lugar de trabalho tem a mesma explicação e o mesmo resultado, do mesmo modo que a localização das atividades econômicas complementares. Isso encarece os transportes urbanos e o custo das utilidades. No entanto, o poder público também colabora para a supervalorização de certas áreas para o melhor êxito da especulação, para a maior anarquia das localizações e dos fluxos, para o empobrecimento cumulativo das populações. Ao empobrecimento pela economia, isto é, pelo mercado, se junta o empobrecimento pela má organização do território pelo poder político.”*

### **3.2.1 – Estado, Espaço e Desigualdade de Direitos.**

A Constituição Brasileira de 1988, no caput do seu Artigo 5º, estabelece que: *“Todos são iguais perante a lei”*, ou seja, todos os cidadãos são detentores de direitos e deveres iguais; mas, o fato é que vivemos em uma sociedade desigual e, portanto, mesmo que a lei determine uma coisa, na verdade alguns são mais iguais perante a lei do que outros. MS (EC, pp. 112 e 113) afirma: *“O homem-cidadão, isto é, o indivíduo como titular de deveres e direitos, não tem o mesmo peso nem o mesmo usufruto em*

*função do lugar em que se encontra no espaço total.*” E SANTOS D. (2004, p. 50), sobre esse assunto, também cria uma metáfora interessante:

*“Se, como afirmam os religiosos, “somos todos irmãos”, poucos são os primogênitos, e a grande maioria tem de contentar-se em “fazer parte da família”.*”

Assim, o indivíduo que paga os imposto para a manutenção de serviços públicos, pode vir a ser excluído do gozo destes, dependendo do lugar onde ele se encontra. Por exemplo: os recursos públicos podem ser utilizados para a manutenção de um parque público, aberto a coletividade e de uso permitido a todos aqueles que queiram utilizar-lhe; porém, se o cidadão mora a 20 quilômetros desse parque, mesmo que num local sem nenhum serviço público semelhante nas proximidades, obviamente, ele está excluído do uso deste bem público, ao contrário do que ocorre com um morador vizinho ao parque.

Do mesmo modo, o seu peso político enquanto indivíduo, detentor de cidadania ativa (direito de votar), é reduzido; pois, ele e seus vizinhos, em condição semelhante, podem (pelo seu número reduzido e também pelo seu desconhecimento do espaço da cidade) pouco opinar sobre a alocação de recursos públicos nos mais diversos espaços desta. De acordo com MS (EC, p. 119):

*“A distância geográfica representa um handicap político, e a distância política tem um custo importante. Nas cidades pequenas, e mesmo nas médias, os organismos do Estado e as autoridades públicas dispõem não raro de um poder apenas formal, dada a inexistência de meios financeiros e decisórios. A população vê-se desfavorecida em razão da fragilidade dos instrumentos administrativos, acrescentando-se a isso a menor possibilidade, na periferia, de exercer uma pressão sobre o governo central.”*

Um exemplo claro desta diferença entre os entes federados e a capacidade dos cidadãos de exercer pressão sobre o governo central pode ser vista por meio de uma comparação, no caso do Estado brasileiro, entre uma escola estadual e uma municipal em um município pequeno. Se o pai de um aluno tiver alguma queixa quanto ao serviço prestado na escola municipal, ele tem grande chance de ser atendido pelo secretário municipal da pasta e até mesmo pelo prefeito. Já na escola estadual, dificilmente o pai

conseguirá falar com alguém, além do supervisor de ensino. A distância geográfica que separa a capital do interior também separa os homens, na medida em que alguns têm mais peso político que outros. E as consequências disto, para MS, (EC, p. 59) são óbvias: *“Olhando-se o mapa do país, é fácil constatar extensas áreas vazias de hospitais, postos de saúde, escolas secundárias e primárias, informação geral e especializada, enfim, áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual. O mesmo, aliás, se verifica quando observamos as plantas das cidades em cujas periferias, apesar de certa densidade demográfica, tais serviços estão igualmente ausentes. É como se as pessoas nem lá estivessem.”* Do mesmo modo, tal condição de desigualdade pode ocorrer dentro da área de um município, onde os serviços públicos se concentram em determinados locais, privilegiando aqueles que residem em suas proximidades.

Outra consequência do mundo contemporâneo no Estado, no Espaço e que causa baixa qualidade de vida dos indivíduos é a grande mobilidade, a qual, segundo MS, (NE, p. 273) é resultado da: *aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens, do qual um componente é a enorme mobilidade atual das pessoas. Aquela máxima do direito romano, ubi pedis ibi pátria (aonde estão os pés aí está a pátria), hoje perde ou muda seu significado. Mas o direito local e o direito internacional ainda não se transformaram, para reconhecer naqueles que não nasceram num lugar, mas que nele moram ou trabalham, o direito de também intervir na vida política desse lugar.”* Isso exclui do exercício da cidadania pessoas que, segundo o direito local, não são consideradas cidadãos de determinado Estado, mesmo que contribuam ou tenham contribuído muito para sua manutenção, como por exemplo, os migrantes recém ou há muito tempo chegados num determinado Estado.

Tal comentário nos faz retomar a pergunta: quem é, de fato, cidadão de um Estado? Quem tem direito e condições de interferir, realmente, nas decisões políticas sobre o território de um Estado? Não estamos falando aqui das condições legais, já que, pela lei, todos são iguais; mas, de fato, quais são as características que permitem a um indivíduo exercer plenamente sua cidadania?

### 3.2.2 - O Estado e a participação popular.

Um dos elementos do Estado são os indivíduos que vivem em seu território, cuja existência é protegida por ele. Considerando que seu espaço passa por mudanças contínuas, pode-se supor que, a cada momento histórico, os cidadãos desse Estado têm necessidades diferentes para exigir um posicionamento para o seu Estado e, por isso, de algum modo, eles necessitam orientar a vontade desse Estado para os seus interesses atuais. Em tese, num Estado cuja forma de governo seja a República Democrática, como é o caso do Brasil, isso deveria acontecer durante as eleições que, por meio do voto, o cidadão elege representantes para lutar pelos seus interesses. Porém, como vimos (MS, EC, p. 134) muitas vezes, a ação do Estado é deformada para atender a interesses privados ou por causa da incapacidade dos governantes em atender as demandas dos cidadãos. MS (EC, p. 113) explica essa situação da seguinte forma:

*“Ao se falar do homem-cidadão, do homem enquanto ser político vem automaticamente à tona à questão do homem produtor e do homem consumidor, uma vez que o papel do Estado é também determinado pelo funcionamento da economia. Na realidade, esses três aspectos não formam mais que um, visto que as diferenças de mobilidade entre os indivíduos modificam sua respectiva situação enquanto produtor, consumidor e cidadão, e isso num movimento de conjunto, ou seja, que afeta de um só golpe, todas as situações até aqui tratadas analiticamente, como se fossem três.”*

Como se pode observar, a atenção às necessidades dos cidadãos passa por inúmeros fatores, inclusive por modismos oriundos do consumismo. Associa-se à posse ou à capacidade de vir a possuir determinados bens, como características essenciais a qualidade de cidadão. Por exemplo, a entrada de determinados segmentos sociais no mercado de consumo é fruto de uma política social; por sua vez, essa política, combinada com uma política econômica para incentivar a geração de empregos via indústria automobilística, criou inúmeras facilidades para a aquisição de veículos nacionais.

O que se pretende constatar é que, às vezes, as demandas dos cidadãos contêm incongruências e que, em alguns casos, a decisão que em tese seria a “democrática”, a mais “justa”, a que todos escolheriam, pode não ser, necessariamente, a melhor.

Note-se que o desenvolvimento de um Estado e sua população não é um jogo de certo ou errado, é algo extremamente complexo, em que a aparente ou definitiva solução de uma dificuldade gera um novo problema e que o Estado nunca conseguirá agradar a todos.

Porém, o cidadão pode se armar, se preparar para exigir o melhor do seu Estado e se posicionando no mundo atual. Para isso, seria necessário que ele detivesse acesso ao máximo possível de informações, como mostra MS (EC p. 155); porém, até aos cidadãos, essas informações são deformadas ao longo do caminho:

*“A informação para quê? A informação para quem? Essas são desse modo, questões presentes, sobretudo em nossa era informacional. O estoque de informações, inclusive as que concernem a cada indivíduo em particular, é manipulado por poucas pessoas, que podem fazer dela um uso indevido.”*

E isso, para MS, gera consequências óbvias (EC, p. 156):

*“De qualquer maneira, viver na ignorância do que se passa em torno, quando uma boa parte das decisões que nos concernem é tomada em função dessas informações que nos faltam, não contribui para a formação de uma cidadania integral.”*

Se o cidadão não tem acesso à informação, dificilmente ele poderá exercer sua cidadania de forma completa e, fatalmente, isso irá repercutir sob a forma de um governo que não atenda as suas necessidades.

### **3.2.3 – Estado, Espaço e Governo.**

Se a política define como serão as ações do Estado, podemos dizer que o Governo seria a “personalidade” do Estado. Como já foi discutido, se às vezes uma ação do Estado pode gerar efeitos negativos, é possível imaginar quais seriam as consequências, se estas ações forem feitas de qualquer maneira ou de má vontade pelos agentes públicos. Porém, é necessário fazer uma ressalva: o Estado possui uma prerrogativa que pode ser usada para o bem e para o mal, o chamado **interesse público**, que os agentes estatais usam para justificar suas ações, embora inúmeras condutas

reprováveis foram, ao longo da história, executadas em nome de um suposto interesse público, por exemplo: a solução final, o extermínio de judeus pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial. Tal conduta, extremamente condenável, foi dentro da ordem vigente naquele Estado, o interesse da sociedade local, materializada a partir do interesse individual de alguns dos governantes daquele Estado, à época.

Sobre esse assunto, MS (EC, p. 33) observa que ações em nome de um suposto “interesse público” como a arrecadação de recursos para o Estado custear suas atividades, permitindo, por sua vez, a manutenção da ordem, leva “*a intervenção das entidades e funcionários sem mandato na vida cotidiana das pessoas frequentemente constitui um agravo irreparável à cidadania.*” E, em seguida, cita um exemplo:

*“Como classificar o desembaraço com que os organismos fazendários decidem mudar as regras do jogo financeiro e fiscal alternando-se com isso a situação de inúmeras pessoas? Quantos, valendo-se de uma simples decisão do Conselho Monetário Nacional, enriquecem de uma noite para o dia? Certamente, porém, é muitas vezes maior o número dos que empobrecem em função de portarias e resoluções. Ora, entre os direitos do cidadão está o de manter todas as suas conquistas, obtidas pelo trabalho sob qualquer regime político-social” [...] “Não pode um cidadão ser empobrecido – nem enriquecido - por uma decisão não legalmente motivada, quando se vive num Estado que se proclama como Estado de direito. O direito à integridade se inclui entre as prerrogativas inalienáveis do cidadão e se estende do campo biológico aos da cultura, da política e da moral, isto é, inclui o patrimônio material e imaterial.”*

Tais situações corriqueiras, em alguns Estados, demonstram o quanto essa instituição deve desenvolver seus mecanismos de controle para evitar abusos por parte dos seus funcionários. Também, deve-se tomar cuidado com a questão dos abusos; pois, o prejuízo de um, mesmo que em favor do Estado e, de certo modo, em favor da coletividade, pode vir a criar uma situação de insegurança; a mesma insegurança que levou a criação do Estado para combatê-la.

A mudança constante de regras, de leis, leva a insegurança jurídica que, por sua vez, deixa os indivíduos e empresas nacionais receosos em investir nesse Estado; fato

que, por outro lado, gera uma série de outros problemas econômicos e sociais, que virão a agravar as desigualdades espaciais entre os indivíduos.

Outro exemplo de ação ruim do Estado com relação à organização do espaço é citado por MS (EC, p. 42), sobre a questão da reforma agrária:

*“O homem do campo brasileiro, em sua grande maioria, está desarmado diante de uma economia cada vez mais modernizada, concentrada e desalmada, incapaz de se presumir contra as vacilações da natureza, de se armar para acompanhar os progressos técnicos e de se defender contra as oscilações dos preços externos e internos, e a ganância dos intermediários. Esse homem do campo é menos titular de direitos que a maioria dos homens da cidade, pois os serviços públicos essenciais lhe são negados, sob a desculpa da carência de recursos para lhe fazer chegar saúde e educação, água e eletricidade, para não falar de tantos outros serviços essenciais.”*

O exemplo anterior mostra, claramente, uma das principais características da ação estatal denominada GOVERNAR - o ato de fazer escolhas. MS opina que as escolhas feitas por quem governa o Estado (no caso de países subdesenvolvidos, principalmente), deixam de lado parcela importante da população que, embora seja contribuinte, ou seja, paga impostos a esse Estado, não recebem um retorno dos seus tributos sob a forma de serviços públicos. Tal condição, como já foi vista nos capítulos anteriores, cria desigualdades espaciais entre os indivíduos, cuja consequência maior são as desigualdades sociais.

Como demonstra o autor em alguns casos, o Estado-Governo se omite, alega a carência e insuficiência de recursos para justificar e manter toda uma população, vivendo sobre determinadas condições de vida. E, para completar a crítica, cita Anete Ivo (1987, p. 16), num exemplo sobre o programa de reforma agrária no Brasil:

*“O governo propõe uma ‘reforma agrária de conciliação’. O que equivale a dizer, o fornecimento de democracia relativa”, caminho pelo qual “ele aprofunda a coação muda que vem exercendo sobre o trabalhador, através da administração do consenso integrando-os nos limites da própria dominação”.*

Apud MS (EC, p. 42).

Ao agir no “interesse público”, o Estado (no caso, o Estado brasileiro na visão de MS) coage o trabalhador por meio do seu monopólio de regulamentar, de definir a ordem (EC, p. 39): *“A profissionalização também tem efeitos perversos no longo e mediano prazos. A lista de quefazeres autorizados para cada atividade regulamentada passou a dominar a preparação escolar dos candidatos a esta ou àquela profissão, limitando, assim, o escopo dos programas escolares e as ambições dos alunos. Isso conduz a uma formação monovalente, com lamentáveis conseqüências na criação de intelectuais distorcidos, preocupados muito mais com os aspectos instrumentais que propriamente com o papel social a desempenhar. Não é para estranhar o impacto verificado sobre a própria ética do trabalho. Em atividades como a medicina, os resultados, têm sido devastadores e, em curto prazo, aparentemente irreversíveis, a despeito dos notáveis esforços – de dentro mesmo da profissão médica, mas infelizmente ainda não generalizados – para reverter à lamentável situação.”* Assim, o Estado é chamado pela sociedade para trazer ordem; por exemplo, definindo a formação mínima necessária para cada profissão; mas, ao mesmo tempo em que ele atende essa demanda, suas ações podem ter conseqüências ruins para toda a sociedade no conjunto e, a lógica de formar trabalhadores especializados em suas funções, servindo de mão-de-obra barata para seus patrões, sem capacidade crítica para antever a sua própria situação.

Nesse sentido, MS (EC, p. 57) reconhece essa realidade, mencionando as ações estatais e seus objetivos no campo da educação e formação dos cidadãos, chegando até dizer como deveria ser:

*“A educação corrente e formal, simplificadora das realidades do mundo, subordinada à lógica dos negócios, subserviente às noções de sucesso, ensina um humanismo sem coragem, mas destinado a ser um corpo de doutrina independente do mundo real que nos cerca, condenado a ser um humanismo silente, ultrapassado, incapaz de atingir uma visão sintética das coisas que existem, quando o humanismo verdadeiro tem de ser constantemente renovado, para não ser conformista e poder dar resposta às aspirações efetivas da sociedade, necessárias ao trabalho permanente de recomposição do homem livre, para que ele se ponha à altura de seu tempo histórico.”*

Segundo MS (EC, p. 15), todas essas ações do Estado, para o bem ou para o mal, convergem para a execução de um objetivo:

*“O progresso material obtido nestes últimos anos no Brasil teve como base a aceitação extrema de uma racionalidade econômica exercida pelas firmas mais poderosas, estrangeiras ou nacionais, e o uso extremo da força e do poder de Estado na criação de condições gerais de produção propícias a forma de crescimento adotada.”*

Para o autor, está claro que no Brasil contemporâneo as ações estatais, embora dirigidas a todos, estão servindo mais a alguns indivíduos e seus interesses e, mesmo quando existem direitos a serem garantidos pelo Estado, estes são deturpados pelos interesses econômicos vigentes:

*“A questão do salário-mínimo, por exemplo, vem sendo tratada como um problema contábil do interesse das firmas e jamais como o que deveria ser, isto é, um problema ligado à sobrevivência correta do trabalhador e sua família, uma questão de dignidade. O homem a quem se paga, sabidamente, muito menos do que necessita para viver com um mínimo de decência não é tratado pela sociedade como um verdadeiro cidadão. Será um instrumento de trabalho, um parafuso em uma máquina, jamais uma criatura que, pelo simples fato de viver, é portadora de direitos.”*

[...]

*“no Brasil todas as Constituições proclamam que todo indivíduo tem direito ao trabalho e que ao trabalhador deve ser pago um salário correto. A prática oposta não comove a ninguém, salvo aos que carecem de força para fazer mudar essa situação aviltante. Direitos inalienáveis do homem são, também, entre outros, a educação, a saúde, a moradia, o lazer. Prover o indivíduo dessas condições indispensáveis a uma vida sadia é um dever da sociedade e um direito do indivíduo.*

*Esses bens, públicos por definição, em nosso caso não o são realmente. Para a maioria da população são bens públicos, mas a se obterem privadamente; não são um dever social, mas um bem de mercado. Por isso mesmo, os pobres carecem de saúde, de educação,*

*de moradia e lazer. Como, em nosso tempo, o grande motor das migrações é o consumo, as grandes massas migratórias são formadas por migrantes forçados, e a essa mesma lógica se deve a explosão urbana, pois é mais fácil consumir numa grande cidade que em uma pequena aglomeração.”*

MS (EC, pp. 124 e 125).

Como consequência de tal situação, o direito ao “salário-mínimo digno” é deturpado, e este, como já vimos, não apresenta valor monetário que permita a proteção da dignidade do trabalhador/cidadão para qual foi criado. Do mesmo modo, a ineficiência de alguns serviços públicos leva o cidadão a pagar duas vezes pela obtenção de um mesmo serviço, sendo uma vez ao Estado - via impostos - e outra a iniciativa privada, para ter serviços que deveriam ser prestados pelo ente estatal. Por exemplo, no Estado de São Paulo, o cidadão possuidor de veículos automotores paga um imposto estadual chamado IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores, cuja receita é dividida ao meio, entre o Estado e o município onde o bem está registrado, com o objetivo de que o produto da arrecadação seja utilizado para a manutenção das vias de circulação urbana (ruas, avenidas e estradas) e estaduais (rodovias). No entanto, o indivíduo ainda tem que pagar pedágio nas rodovias estaduais, ou seja, paga duas vezes para um único serviço.

Desse modo, os interesses do cidadão que o Estado diz representar e defender são substituídos pelos interesses de poucos e, o Estado, segundo MS, torna-se no mundo contemporâneo o procurador, um coadjuvante numa peça em que deveria ser o ator principal, já que:

*“As firmas hegemônicas, os bancos, tomam o lugar das instituições governamentais. Usurpam das assembleias eleitas um poder legislativo que não têm, impondo regras à totalidade dos cidadãos. Mediante essa invasão descabida, a vida social é ilegalmente regulada em função de interesses privatistas.”*

MS (EC, p. 35).

### 3.2.4 – Governo & Estado.

Como já discutido, uma das funções do Estado e, talvez a principal delas, seria a proteção dos seus cidadãos. Entretanto, dadas as inúmeras condições que “afetam” as ações do Estado, em especial no caso brasileiro, MS (EC, p. 91) contata que: *“As formas de distorção da condição de cidadão são extremamente numerosas e, em muitos casos, sutis e sofisticadas. As relações entre a sociedade civil e o Estado tornam-se cada vez mais, objeto de deformações e enviesamentos, mistificações sabiamente engendradas.”* Como exemplo disso, já foi citado à existência de Direitos mencionados pelo Estado nas suas leis; porém, não cumpridos nas suas ações. Outro exemplo citado por MS (EC, p. 90) refere-se ao acesso à justiça, não obstante o fato de que esta é uma das funções que levaram a criação do Estado, para ele:

*“O aparelho judicial brasileiro – assim como as instâncias preparatórias dos processos, por exemplo, a polícia - não está estruturado para a proteção dos direitos expressos em lei, sobretudo para a proteção dos pobres.”*

[...]

*“Para os pobres, a justiça é mais barreira intransponível do que uma porta aberta. As manifestações de desalento e descrença quando uma ofensa ao direito é constatada são muitas vezes mais numerosas que as palavras ou gestos de confiança, ou, ao menos, respeito, pelo aparelho judicial-policial.”*

O autor constata que a falta ou a posse de recursos é o que define o acesso ou não à justiça; pois, a posse de recursos garante o acesso a bons advogados, longos prazos ou rápidas decisões (dependendo do interesse) e aos direitos positivados nas leis. A falta de recursos, porém, deixa o cidadão a mercê da justiça gratuita, que nem sempre consegue ser justa na correta acepção da palavra.

Outra ação do Estado que, para MS (EC, p. 160) não é eficaz na forma que vem sendo executada são os chamados planos diretores, vistos por alguns como a panaceia capaz de resolver os problemas das cidades: *“A indústria dos Planos Diretores por vezes constitui uma resposta à ingenuidade de administradores bisonhos ou mal preparados; mas, frequentemente, é uma empulhação pura e simples. No caso das metrópoles, a publicação de Planos Diretores municipais para os municípios das*

*capitais constitui, por definição, um disparate, na medida em que um planejamento eficaz teria de tratar do fenômeno global, que é a própria região metropolitana e não uma de suas partes, ainda que a mais importante.”* E, portanto, para o autor, a atual divisão entre os entes federados de esferas de competência do Estado brasileiro não acompanhou as mudanças ocorridas no seu território; pois, é incapaz de atender as necessidades de uma região metropolitana, por exemplo.

Concomitantemente a isso, como consequência da evolução da sociedade, das mudanças ocorridas no Espaço e no Estado e da incapacidade das normas (Estado) de resolver todos os problemas, fica mais fácil a quem isso interessar, escapar da sombra do Leviatã, MS (NE, p. 232) afirma:

*“Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas, sobretudo nas cidades (especificamente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais freqüentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos.”*

Como exemplo de tal situação, citamos a existência de locais em território nacional em que o Estado brasileiro é incapaz de afirmar a sua soberania, como no caso de favelas na cidade do Rio de Janeiro, onde quem define a ordem são os traficantes de drogas, que, por meio da força, controlam o espaço local e as pessoas que ali vivem. Definindo um conjunto de regras e costumes que, embora não estejam positivadas em uma constituição e leis, são entendidas e assimiladas por todos, criando um “pseudo-Estado” dentro do Estado brasileiro.

### **3.2.5 – O Estado e o Direito de Moradia.**

Se algumas das ações estatais criam mais problemas que soluções, MS (EC, p. 62) cita a questão do direito a moradia por se tratar de uma situação emblemática, como uma das áreas em que o Estado e os cidadãos cometem os maiores equívocos.

*“Quando, diante da situação explosiva nas cidades e em face da proximidade de eleições foi decidido construir casas para os mais pobres, foi para lhes dar habitações que já nasciam subnormais, neste caso sem aspas. A normalidade estabelecida para os pobres por definição oficial, aconselhada e defendida por pseudo-intelectuais, passou a autorizar a construção de habitações tão pequenas que conduzem a toda espécie de confinamentos e promiscuidades.”*

[...]

*“Na cabeça tortuosa de tais técnicos, as pessoas têm necessidades essenciais em função da classe a que pertencem. Não foram esses mesmos que traçaram ou desenharam os famosos quartos de empregada lado a lado com os quartos muito mais amplos dos patrões? Tais fatos, relativos à ‘normalidade’ da moradia dos pobres, são praticamente aceitos pela sociedade, isto é, por uma classe média não culta.”*

Na busca de atender ao direito de moradia digna, o Estado constrói conjuntos habitacionais com apartamentos minúsculos, que apresentam cômodos de tamanhos reduzidos; muitas vezes para abrigar uma família com 10 pessoas. Para se ter uma ideia, os apartamentos chamados de populares têm, em média, 60 metros quadrados, um espaço de convivência muito pequeno para uma grande família, ainda mais se levarmos em conta que, dada a qualidade dos materiais empregados e a necessidade de redução de custos, as paredes entre os cômodos e os móveis são finas, acabando com a tranquilidade e privacidade de quem ali vive. No Estado de São Paulo, após muitos equívocos por parte dos governantes, começou-se um projeto pioneiro de construção de moradias populares, com apartamentos de três dormitórios para famílias grandes, o que já é uma evolução; porém, está longe de ser a solução dada a magnitude do problema.

Além desse, MS (EC, pp. 61 e 62) cita outro equívoco das políticas habitacionais:

*“O mito do direito à propriedade da casa levou, num primeiro e longo momento, a que se construíssem casas e apartamentos para as classes médias. Mesmo assim, os preços geralmente eram (e são) exorbitantes, ainda quando os imóveis são construídos com dinheiro público, dinheiro acumulado com a contribuição obrigatória de todos*

*os trabalhadores. Quem já pensou em coibir ou mesmo proibir as propagandas enganadoras que aparecem cada semana nos jornais, para atiçar o interesse dos pretendentes, e não raro, para induzi-los em erro? Ora, diz este ou aquele tecnocrata, o custo desta publicidade 'não ultrapassa dois a três por cento do custo da obra', como se isso não fosse exorbitante. E por que, então não estabelecer um tabelamento, rígido e não dócil para a compra e o aluguel de todos os imóveis com o dinheiro do povo?"*

Na prática, todas essas situações mostram que o Estado tenta, mas ainda não consegue atender (a todas) as demandas de todos os indivíduos e, no atual momento, ele, com frequência, age equivocadamente ou lesivamente aos interesses dos seus cidadãos. Ao longo desses três livros, em vários momentos, o próprio Milton Santos sugere condutas que devem ser tomadas pelo Estado para diminuir as desigualdades espaciais e sociais da sua população, proporcionando aos seus cidadãos o acesso, ao que seria, em sua opinião, uma cidadania de fato. Tais propostas de Estado serão abordadas no próximo capítulo, permitindo que o leitor conheça o Estado como deveria ser, para Milton Santos.

## 4 – A PROPOSTA DE ESTADO DE MILTON SANTOS

No caminho até aqui percorrido, foi discutida a evolução da ideia de Estado e sua importância como categoria da Geografia; o que é o Estado e quais seriam as suas funções, na visão de MS. Quais as falhas que os Estados contemporâneos, notadamente o Brasil, cometem e os danos que causam a seus cidadãos. Esse percurso torna possível que se venha, agora, a entender as propostas que MS faz enquanto cientista e cidadão, para que o Estado brasileiro venha a se tornar um agente redutor das desigualdades espaciais e sociais e o mantenedor de uma “ordem” social que seja capaz de conciliar a existência de diferenças entre as pessoas, mas não permita que estas venham a se transformar em segregação (social e/ou espacial).

### 4.1 – O tempo.

Quando se trata de Estado e Governos, a dimensão do tempo deve ser levada em conta cuidadosamente; pois, uma resposta imediata do Estado pode resolver um problema presente e deixar outros para o futuro. Como foi observado até aqui, o espaço e o Estado estão ambos em dinâmica constante, transformando-se e alterando-se mutuamente. Por isso, MS (EC, p. 135), sugere:

*“No Estado moderno, os governos devem, em sua ação, levar em conta dois horizontes temporais: o do longo prazo e o do curto prazo. O horizonte de longo prazo dá conta das grandes opções nacionais, os chamados grandes desígnios, que partem de uma visão prospectiva do lugar a alcançar ou manter dentro da comunidade internacional e do jogo de forças internamente desejável, para que sejam atingidos os ideais proclamados de liberdade, justiça e bem-estar para a população, do crescimento econômico adequado, da paz e do progresso sociais.”*

Como exemplo de tal busca de longo prazo, cita-se o objetivo brasileiro de ampliar sua importância internacional perante outros Estados, que se manifesta objetivamente em ações do governo, defendendo a ampliação do Conselho de

Segurança da ONU, liderando as forças de paz no Haiti e até mesmo no recente episódio sobre o direito do Irã na produção de combustível nuclear. Com respeito à situação interna do Estado brasileiro, podemos lembrar como objetivos de longo prazo, a manutenção da estabilidade econômica, o crescimento econômico e aumento do padrão aquisitivo da população.

MS adverte, porém, que os objetivos internos e externos de longo prazo são interdependentes, e que caso seja necessário ajustar um ao outro, inegavelmente um deles sucumbirá; sendo que, geralmente, o projeto interno (que repercute diretamente na qualidade de vida da população) é o que, na maioria das vezes, acaba sendo deixado de lado.<sup>21</sup> Como exemplo de tal situação, citamos a necessidade do Brasil em aumentar suas reservas de moeda estrangeira e, para isso, é necessário o aumento das exportações. Para que isso ocorra, o governo reduz a carga tributária sobre produtos destinados à exportação, fazendo com que os produtos brasileiros sejam mais baratos para os estrangeiros consumirem e usufruírem do que ao povo brasileiro.

Além dessa visão de longo prazo, existe um horizonte de curto prazo, cujo objetivo, para MS, (EC, p. 136) é *“o da adaptação cotidiana da dialética exposta acima, de modo a encontrar soluções para os inúmeros conflitos que aparecem no domínio da economia, da sociedade, da cultura e da política, e eliminar os desajustes que a implementação dos desígnios de longo prazo costumam acarretar.”* Ou seja, adaptar ao dia a dia do Estado e dos cidadãos os objetivos de longo prazo, solucionando os conflitos que apareçam na sua implementação em todos os setores da sociedade.

Dentro da estrutura federativa do Brasil – União, Distrito Federal, Estados Membros e Municípios, pode-se deduzir, a partir da visão de MS, (EC, p. 136)<sup>22</sup> que

---

<sup>21</sup> MS (EC, p.135) *“Projeto nacional e projeto internacional são interdependentes quando o governo decide conduzir a nação a partir do princípio da autonomia nacional. Do contrário, quando é necessário ajustar um ao outro, um dos dois se limita ao discurso e é o projeto nacional interno que é amesquinçado, em benefício de um projeto nacional externo, cuja formulação tantas vezes colabora interesses de fora.”*

<sup>22</sup> *“O que se refere ao Estado-nação, caberia mais facilmente na ótica do longo prazo, num mundo internacionalizado, em que o êxito da ação de Estados e firmas depende, em grande parte, da possibilidade de avançar no futuro, para preparar e prever as ações necessárias. Já nos níveis de escala mais baixos, sobretudo o município, caberia a administração do curto prazo, frequentemente confundido com o cotidiano.”*

caberia a União cuidar do longo prazo, dos grandes objetivos nacionais e internacionais, fornecendo todas as diretrizes e, cabe ao município, executar o horizonte de curto prazo, bem como administrar e solucionar os conflitos decorrentes.

Sabendo como Milton Santos organiza os horizontes temporais de ação do Estado, está na hora de saber onde, como e para quê essas ações devem servir.

#### **4.2 – A ação do Estado no espaço.**

Se um dos objetivos do Estado é a proteção dos seus cidadãos, é fácil notar que esse é um “mandamento” muito amplo e que pode ser interpretado de diversas maneiras. O que aqui nos interessa é a visão de MS sobre essa proteção, que será posta em prática, pelo Estado, da seguinte forma:

*“Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como um direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado.”*

MS (EC, p. 141).

Como foi visto, MS tem uma grande preocupação em relação às diferentes localizações espaciais das pessoas, sendo essa, para ele, uma das causas e consequências das desigualdades sociais. Assim, é fácil entender porque ele estabelece que a principal ação do Estado seja implantar uma política de combate as desigualdades sociais, por meio da redução das desigualdades espaciais entre os cidadãos, ou seja, propiciar a todos, de fato, o acesso a ações estatais que lhes promovam uma vida digna, por exemplo: moradias que contêm uma infraestrutura mínima de saneamento básico, iluminação pública, coleta de lixo, acesso facilitado à educação e saúde públicas. Enfim, que sejam oferecidas as mesmas oportunidades a todos os cidadãos.

Para o autor, as ações do Estado devem ser constantes para acompanhar as mudanças do próprio Estado e do espaço que os contém:

*“Considerando o território como um conjunto de lugares e o espaço nacional como um conjunto de localizações (SANTOS M. 1985), temos que estas estarão sempre mudando, não obstante o lugar fique o mesmo, em vista do constante rearranjo dos valores atribuídos a cada lugar e às atividades e pessoas presentes. Nesse caso, urge que os processos corretivos sejam, também, permanentes, de modo a restabelecer os valores perdidos. A dotação de recursos seria objeto de revisões constantes. Seria a partir dessa premissa que a repartição territorial dos gastos públicos seria estabelecida com regras flexíveis, capazes de contemplar as diversas escalas da administração, dentro do objetivo redistributivista. A autonomia municipal seria redefinida, juntamente com a redefinição da alocação dos recursos. A esse nível municipal deveria, por exemplo, caber uma autonomia de gastos em tudo o que tivesse relação com a vida cultural redefinida, para abranger todos os aspectos concernentes à realização de uma vida decente e digna para todos, naquilo que dependa de soluções essenciais, imediatas, inadiáveis, a serem reclamadas dos poderes locais. Cultura, educação, saúde, moradia, transporte, atendimento às necessidades elementares, lazer. Tais questões deveriam poder ser resolvidas no nível estritamente local.”*

MS (EC, pp. 150 e 151).

Por isso, pode-se deduzir que o modelo de Estado proposto pelo autor é altamente instrumentalizado, ou seja, um Estado capaz de produzir e atualizar informações sobre o seu espaço geográfico, de modo que, suas ações venham a ter maior eficácia (lembrando que essa eficácia tem por objetivo, na visão de MS, a redução das desigualdades espaciais). Do mesmo modo, uma nova repartição de recursos e competências entre os entes federados seria necessária para que, de fato, cada qual fosse capaz de dar conta dos respectivos horizontes de longo e curto prazos. É importante observar que, nesse momento, MS começa a elaborar e propor a revisão das autonomias

e competências dos entes federados, inclusive colocando uma nova escala para análise das metrópoles, as quais em sua opinião:

*“teriam que ser tratadas como um problema ao mesmo tempo nacional, regional (estadual) e local. As metrópoles reúnem uma parcela considerável da economia e da população do país, graças a movimentos de fundo cuja matriz é o país como um todo, cabendo à Federação fornecer os remédios aos males criados no seu nível. Mas as metrópoles incidem sobre a vida regional e estadual, e são igualmente o quadro de uma vida local, ainda que de um tipo particularmente complexo.”*

MS (EC, p. 151).

A partir daí, retoma-se à questão de como as transformações do espaço afetam o Estado que, por sua vez, deve se adaptar para poder organizá-lo. Considerando que a formação de metrópoles, por exemplo, irá gerar no Estado brasileiro consequências em todos os níveis de governo, os quais, se mantiverem sua autonomia, não serão capazes, segundo o autor, de manter os objetivos do Estado, protegendo, de fato, os cidadãos de acordo com os parâmetros já definidos acima.

Tal constatação leva MS a propor a criação de um novo ente federado, englobando as metrópoles ou municípios vizinhos que, por suas características sociais e econômicas, encontram-se, de algum modo, diretamente ligados. De acordo com MS, (EC, p. 148):

*“O ente regional assim definido não é um mero ajustamento de municípios, por mais que estes estejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto. Nessas condições, desejar que o possível poder legislativo regional seja tirado pelas câmaras municipais, composto pelos prefeitos, ou resultado de uma solução combinatória, é o mesmo que recusar existência real à novel região. Ao município, segundo o esquema acima delineado, caberá seu lote de competências, correspondentes às relações que deve manter com seus cidadãos.”*

Observe a ressalva do autor que o novo ente federado deverá ter sua própria autonomia e competência para poder administrar os problemas que ocorram dentro de sua escala de ação, não devendo ser, simplesmente, um novo poder legislativo composto pelos prefeitos dos municípios que o comporão. Além dos atuais União, Estados, Municípios e Distrito Federal, deveriam existir, na opinião do autor, um quinto ente, que estaria num papel intermediário, englobando alguns municípios ou partes de municípios que estão ligados entre si, principalmente, pelos problemas em comum, facilitando a obtenção de potenciais soluções.

Constata-se, nisso tudo, uma proposta de aplicação prática dos argumentos de MS quanto ao fato de que as mudanças no espaço ocasionam mudanças no Estado; essas alterações terão, por sua vez, implicações no espaço, estabelecendo-se, dessa forma, um ciclo contínuo.

Se o espaço modifica o Estado, tais mudanças ocorrem por meio dos indivíduos que agem em seu nome ou que, como cidadãos, também sofreram parte das mudanças sentidas. Esse é o momento de observar o que MS propõe como cidadania e qual é o verdadeiro papel do cidadão que irá exercê-la, movimentando os membros do “*Leviatã*” estatal.

#### **4.3 – Cidadania.**

Para discutir a cidadania na visão de MS, devemos voltar à questão da desigualdade espacial (EC, p. 151):

*“Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais. O cidadão é o indivíduo num lugar. A República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam.”*

Fica claro, para MS, que não é possível tratar das desigualdades sociais sem, conjuntamente, resolver o problema das desigualdades espaciais. A democracia só existe no momento em que “*todos sejam considerados iguais independentemente do lugar onde estejam*”, porque independentemente do lugar, todos, de alguma forma,

tiveram acesso, de fato, e não só de direito, às mesmas oportunidades; pois, para esse autor (EC, p. 151):

*“A distribuição atual dos serviços está gritantemente em desacordo com as exigências presentes das populações, mas também compromete o seu futuro. Para que esses serviços constituam um direito inseparável da condição do cidadão – isto é, aquele que é igual em direitos e deveres a todos os demais – uma regulamentação constitucional, e não apenas legal, deve se impor.”*

Portanto, segundo MS, só pode ser considerado cidadão aquele que, de fato, tem acesso a condições mínimas de existência, sendo que a maioria delas é de algum modo, provida ou organizada pelo Estado, como, por exemplo, os serviços públicos de educação e saúde. Nesse caso, é óbvio que, impedir, sob qualquer forma, que o cidadão faça uso de tais serviços *“compromete o seu futuro”*; visto que, sem um mínimo de instrução, as chances de o indivíduo compreender o que ocorre a sua volta são remotas, reduzindo-se, com isso, suas chances de poder se desenvolver intelectualmente, economicamente e socialmente. Do mesmo modo, a ausência de condições mínimas de saúde compromete a própria existência física do indivíduo. Para o autor, não basta que exista apenas o comando legal, uma lei estabelecendo isso se, na prática, tal fato não ocorrer.

Além disso, para MS (EC, p. 151):

*“A Constituição deverá estabelecer<sup>23</sup> as condições para que cada pessoa venha a ser um cidadão integral e completo, seja qual for o lugar em que se encontre. Para isso, deverá traçar normas para que os bens públicos deixem de ser exclusividade dos mais bem localizados. O território, pela sua organização e instrumentalização, deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social igualitário. A sociedade civil também é território, e não se pode definir fora dele. Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar*

---

<sup>23</sup> Note-se que o livro: “Espaço do cidadão” foi publicado em 1987, ano em que estava em funcionamento a Assembleia Constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, e, conseqüentemente, com a fundação de um novo Estado brasileiro.

*da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada.”*

É dever, então, do novo Estado que surge após a promulgação da Constituição<sup>24</sup>, garantir o acesso igualitário de todos os cidadãos aos bens públicos, cabendo aos legisladores e aos operadores do governo, portanto, levar em conta sempre o território e suas características, de modo a garantir tal objetivo. O que MS faz nesse ponto nada mais é do que chamar a atenção dos governantes para a necessidade do planejamento<sup>25</sup>.

Sobre o planejamento, uma observação de COSTA, W. M. (2008, p. 273) é relevante para esclarecer o grande escopo de áreas em que a presença estatal é necessária; pois, para ele, cabe ao Estado ao executar o planejamento:

*“fixar determinadas metas a serem alcançadas por toda a economia, mesmo por aquelas atividades não controladas diretamente pela estrutura estatal. O seu grau de eficiência dependerá, portanto, de uma série infindável de variáveis, entre elas a capacidade financeira, o suporte político do empresariado e outros setores sociais afetados, e até mesmo certo controle sobre determinadas variáveis exógenas que interferem na economia nacional. Fora desses requisitos, restam normalmente ao Estado os recursos clássicos de que dispõe: políticas fiscais e creditícias que estimulem ou não determinadas atividades contempladas no plano, e artifícios legais de toda ordem capazes de respaldar-lhe a ação neste ou naquele setor.”*

---

<sup>24</sup>O Jurista José Afonso da Silva (2006, pp. 37 e 38) explica de que forma a Constituição origina o Estado. “*A Constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então a organização de seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, [...], que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, estabelecimento dos seus órgãos, limites de sua ação, direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias.*”

<sup>25</sup>SANTOS M. - Economia Espacial (2007, p. 14) - “*Tal como é descrita por J. Tinbergen (1959, p. 15-18), a função do planejamento é garantir, dentro da lei e da ordem, um mínimo de segurança e de estabilidade, é proteger a segurança física das pessoas e da propriedade, é promover e estimular o investimento privado.*”

Não obstante, a relevância do planejamento como instrumento para o fim das desigualdades espaciais, o cidadão, deve estar preparado para exercer sua cidadania. Isso será conseguido a partir da sua experiência de vida e da educação que recebeu, para MS (EC, p. 154):

*“A educação não tem como objeto real armar o cidadão para uma guerra, a da competição com os demais. Sua finalidade, cada vez menos buscada e menos atingida, é a de formar gente capaz de se situar corretamente no mundo e de influir para que se aperfeiçoe a sociedade humana como um todo. A educação feita mercadoria reproduz e amplia as desigualdades, sem extirpar as mazelas da ignorância. Educação apenas para a produção setorial, educação apenas profissional, educação apenas consumista, cria afinal gente deseducada para a vida.”*

Interessante é destacar aqui os pontos que o autor considera relevantes para que a educação tenha, de fato, sucesso na formação do cidadão: *“formar gente capaz de se situar corretamente no mundo”*, esse é um nobre objetivo, mas extremamente controverso. Afinal, fica a pergunta: quem irá definir o que é o correto? O próprio MS indica uma possível direção: o correto seria alguém capaz de *“influir para que se aperfeiçoe”* a humanidade, alguém que seja formado de maneira diferente da que atualmente ocorre; alguém que não é feito como uma mercadoria, não é feito só para o trabalho ou só para consumir. Alguém que seja capaz de se tornar cidadão, de fato, na definição de MS.

Continua o autor na página seguinte da citação anterior a criticar tal confusão:

*“Quando se confundem cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer, aparecem como conquistas pessoais e não como direitos sociais. Até mesmo a política passa a ser uma função do consumo. Essa segunda natureza vai tomando lugar sempre maior em cada indivíduo, o lugar do cidadão vai ficando menor, e até mesmo a vontade de se tornar cidadão por inteiro se reduz.”*<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> MS (EC, p. 155).

Essa confusão de papéis entre cidadão e consumidor tem, para o autor, trágicas consequências no exercício da cidadania, visto que os direitos sociais tornam-se mercadorias de consumo: o direito a saúde transforma-se na possibilidade de pagar ou não um plano de saúde; o direito a educação, do mesmo modo, converte-se no pagamento de uma escola particular, e assim por diante. Desse modo, o indivíduo se esquece de que é cidadão, tem direitos e passa a associar a sua condição de cidadão com a sua capacidade de consumir ou não um determinado produto/direito.

Tal situação chega ao ponto de transformar o exercício da política em um ato de consumo, de acordo com MS (EC, p. 154):

*“O título de eleitor é só um arremedo de cidadania. Quando o sistema eleitoral impede que o voto seja representativo, nem se pode exigir que os partidos tenham projetos alternativos de nação nem que os candidatos o sejam por acreditar em um ideário conseqüente. Votar passa a ser mais um ato de consumo – o consumo do título de eleitor -, e não o exercício do direito de escolha de um futuro para seu país, sua região, seu lugar.”*

Deve-se notar entre as ideias de MS a sugestão para adoção de modelo de voto “regional/distrital” que, de fato, represente o cidadão. Tal proposta vai ao encontro da sugestão do mesmo autor de criação de um novo ente federado. Haja vista que, pelas atuais regras políticas no Brasil<sup>27</sup>, o voto de um cidadão em Presidente Prudente pode servir para eleger um deputado estadual ou federal em Santos, o qual, dificilmente, terá algum interesse com a comunidade Prudentina. O que o autor propõe é que o voto seja a palavra do cidadão e, de fato, represente a defesa dos seus interesses:

*“as populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da nação ou de um Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhes diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que a sua voz seja ouvida. Faltam às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional, que é cada vez mais diferente dos demais subespaços. Graças à amplitude das trocas e dos circuitos de cooperação, essa*

---

<sup>27</sup> São as mesmas desde a Constituição de 1988.

*vida regional deve, cada vez menos, o seu dinamismo à interferência direta do Estado federado a que se liga. Não seriam, anãs, as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os subespaços regionais. Resta, sem dúvida, a questão da delimitação geográfica, da delimitação das competências e da natureza desse poder regional aqui proposto. Mas, aceito o princípio, os critérios para sua implementação seriam encontrados a partir da própria realidade sócio-econômico-territorial do país e da natureza, mais abrangente, do regime político instalado, incluindo, necessariamente, o alcance da cidadania como instituição.”*

MS (EC, p. 147).

Enfim, cabe aqui que se repita a lição maior que MS nos lega. Todos os temas levantados na presente dissertação demonstram, claramente, a importância do espaço geográfico enquanto elemento formador do Estado. Foram as características desse espaço geográfico que levaram a atual divisão político-administrativa do território brasileiro. Uma vez que estas foram instituídas, proporcionaram as condições para uma determinada organização do espaço, que apresenta particularidades que se revelam danosas a um grande número de indivíduos. A principal proposta de MS é, justamente, modificar o aparelho estatal e a divisão político-administrativa do território, de modo que o cidadão-indivíduo possa participar, de fato, do governo. E, com isso, as desigualdades espaciais seriam reduzidas, diminuindo-se, conseqüentemente, as desigualdades sociais.

É importante notar que tais mudanças propostas pelo autor não são imediatas. Como nada o é, em se tratando de política ou governo. Trata-se, aqui, de um longo processo que, segundo MS (2007, p. 157), deve começar pela formação do cidadão por meio da educação.

*“A educação deveria prover todas as pessoas com os meios adequados para que sejam capazes de absorver e criticar a informação, recusando os seus vieses, reclamando contra sua fragmentação, exigindo que o noticiário de cada dia não interrompa a seqüência dos eventos de modo que o filme do mundo esteja ao alcance de todos os homens. O morador-cidadão, e não o proprietário-consumidor, veria a cidade como um todo, pedindo que a*

*façam evoluir segundo um plano global, e uma lista correspondente de prioridades, em vez de se tornar o egoísta local, defensor de interesses de bairro ou de rua, mais condizentes com o direito fetichista da propriedade que com a dignidade de viver.”*

Eia aí um objetivo desejável, de interesse de toda a coletividade. Porém, como já foi dito, não se trata de algo imediato. Trata-se, pelo contrário, de um objetivo utópico; pois, MS propõe: “o morador-cidadão”, justifica a necessidade de mudança e, de fato, não há como não se interessar por tal proposta. Mas cabe uma pergunta pertinente: como torná-la realidade? Ou seja, MS diz que é necessário chegar-se num determinado estágio, mas não indica como chegar lá. Esse, acaba sendo mais um modo pelo qual a cidadania acaba por se distorcer. As ideias, as boas ideias que todos têm de um mundo melhor, resumem-se a utopias privadas que são criadas, demonstradas, defendidas, mas nunca realizadas.

O interessante é que tal situação é semelhante a uma crítica de MS ao direito de moradia. Quando o mesmo foi convertido em direito social, fixado na Constituição Brasileira, esta não estabeleceu como ele deveria ser realizado, dando assim, ensejo à interpretação dos governantes e dos cidadãos. Tal fato distorce o direito a moradia, traduzindo-a no direito a ser proprietário de um imóvel:

*“O direito à moradia se confunde com o direito de ser proprietário. Este termina imposto ideologicamente como o certo, como se fosse um objetivo do cidadão. A verdade, porém, é que ser dono de um terreno ou de uma casa nem mesmo assegura moradia estável. Os pobres que lutam desesperadamente para conquistar o direito à propriedade estão freqüentemente mudando, dentro da cidade; são verdadeiros migrantes intra-urbanos. Ser proprietário é um elemento essencial na ideologia do consumidor.”*

MS (EC, p. 154).

No final do “Espaço do Cidadão”, MS menciona um possível *modus operandi* para suas ideias; mas, novamente fica a questão: como fazer tudo isso?

*“(…) não devemos imaginar que o problema se resolva de uma noite para o dia. Também não se deve prometer vagamente a atribuição de tais recursos sociais indispensáveis. O que se impõe é como dissemos,*

*uma listagem conseqüente do que há a fazer, para que toda a população seja atendida e, a partir do que se exige até hoje, estabelecer regiões e extratos sociais, um programa credível e um cronograma de ações. A acessibilidade compulsória aos bens e serviços sociais seria uma parte obrigatória dos diversos projetos nacionais. É nessas condições que participariam dos programas partidários, os quais seriam, entretanto, diferente, até mesmo divergentes, em função da própria listagem (declarando o que cada qual considera como um dever social), da ordem de atendimento e tempo necessário à cobertura dos déficits encontrados e da forma como a distribuição se faria entre as regiões e entre as classes sociais. Os partidos se distinguiriam também pela sua definição do que deve ser considerado como pobreza, do aporte do Estado à sua eliminação, do tempo a utilizar para que tal pobreza seja eliminada ou atenuada. Sem isso, ficará difícil, senão impossível aos cidadãos, segundo sua localização e sua renda, reclamar da facção no poder o cumprimento da promessa.”*

MS (EC, pp. 158 e 159).

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, para terminarmos nossa jornada através do Estado na obra de Milton Santos, cabe examinarmos o livro *A Natureza do Espaço*, escrito nove anos após *O Espaço do Cidadão*. Um parágrafo que, de certo modo, resume sua visão da relação Estado & Espaço e suas consequências:

*“a produção do meio-técnico científico obriga a uma reinterpretação qualitativa do investimento público, em função dos círculos de cooperação que, desse modo, se instalam em um nível superior de complexidade e em uma escala geográfica de ação bem mais ampla. Os fluxos decorrentes são mais intensos, mas extensos e mais seletivos. O investimento público pode aumentar em uma dada região, ao mesmo tempo em que os fluxos de mais-valia que vai permitir irão beneficiar algumas firmas ou pessoas, que não são obrigatoriamente locais. Essa contradição entre fluxo de investimentos públicos e fluxo de mais-valia consagra a possibilidade de ver acrescida a dotação regional de capital constante ao mesmo tempo em que a sociedade local se descapitaliza. Da mesma forma, a vulnerabilidade ambiental pode aumentar com o crescimento econômico local.”*

MS (NE, p. 253).

MS não cria ou estabelece um conceito de Estado; mas, ao longo das obras citadas, faz propostas para onde se devem encaminhar as ações estatais, seja como cientista ou como cidadão; ao mesmo tempo em que tenta chamar atenção de seus concidadãos para as deturpações das funções desse Estado e seu uso para fins privados.

Dentre aquilo que considera como as funções e características de um Estado, percebe-se, ao longo da utopia de MS, elementos presentes nas ideias de vários filósofos, cientistas políticos e teóricos do Direito. Essas ideias aparecem ao longo dos seus textos; mas, confundem, criando, por exemplo, um paradoxo; pois, crê que o Estado deve agir para manter a liberdade, a vida e a dignidade dos seus cidadãos e, ao mesmo tempo, intervir, usar e abusar da sua soberania absoluta para corrigir as desigualdades espaciais. E, na medida em que defende essa soberania absoluta, o autor

crítica o exercício desta, naquilo que considera abusivo, mas não mostra como conciliar essa soberania absoluta com a defesa das liberdades.

Ao longo das obras analisadas e da utopia para o Estado de MS, fica explícito o seu desejo por um intervencionismo estatal, num modelo claramente keynesiano; porém, que crie condições para a realização de uma situação de igualdade espacial que, por sua vez, é diferente da igualdade comunista de Marx e Engels.

Trata-se, portanto, de uma proposta para um Estado voltado ao bem estar social (welfare state), já que, de acordo com MS, outras propostas para Estados como o Neoliberalismo e o Socialismo não dão conta de solucionar as contradições da sociedade, por exemplo:

*“O neoliberalismo, ao mesmo tempo em que prega a abstenção estatal na área produtiva, atribui ao Estado capitalista uma grande cópia de poder sobre os indivíduos, a título de restaurar a saúde econômica e, assim, preservar o futuro.”*

[...]

*“Os “socialistas reais” também prometem, a partir das restrições atuais às liberdades clássicas, um sistema social em que, no futuro, a intervenção autônoma do Estado (separado da sociedade civil) será minimizada, se não abolida, na regulação da vida social.”*

MS (EC, p. 23).

Enfim, MS não estava satisfeito, definitivamente, com as ações que o Estado brasileiro (especificamente) e outros vinham tomando. E, na sua atuação e “pregação” como geógrafo e cidadão, defende aquilo que considerava ser o melhor caminho.

Como os governos deveriam ser? Como o Estado deveria agir? De Platão com sua República, Santo Agostinho com sua Cidade de Deus, passando por Thomas Moore com sua Utopia, sem esquecer-se de Robinson Crusoe, governando sozinho a sua ilha, os Pais Fundadores dos Estados Unidos, os Iluministas franceses, os tantos ditadores de direita e esquerda, também por diretores e produtores de cinema e, finalmente, por milhões de pessoas que não ousaram escrever um livro, produzir um filme ou se tornarem candidatos políticos. E simplesmente comentam, vivem, opinam como deveria ser o governo. O tema não é novo e a discussão permanecerá enquanto o Estado precisar de ajustes; enquanto erros forem cometidos pelos governantes e até mesmo quando tudo

estiver supostamente “bom”. De algum modo, a discussão continua e a luta ordem/desordem prossegue.

Como cidadão que crê na necessidade de um Estado, também não estou satisfeito com o que vejo, do mesmo modo que MS não estava. O trabalho a ser feito é longo e a presente discussão é mais uma, dentre tantas.

A discussão, os conflitos, a manifestação dos indivíduos pode levar a mudança das normas que regulam o Estado e na conseqüente mudança das ações do próprio Estado. Mesmo assim, Milton Santos (NE, p. 105) nos adverte sobre o fato da norma não ser sozinha a solução para os problemas:

*“A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circulante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania.”*

Ao estudarmos o Estado como categoria na obra de Milton Santos, pudemos reconhecer nela um dos elementos mais importantes do espaço geográfico, cuja atuação, às vezes, passa despercebida pelo indivíduo/cidadão. Se a essa altura o leitor estiver sentindo algum incômodo e, com isso, de alguma forma passar a prestar mais atenção ao Estado, ao espaço e à sua condição de cidadão, creio que o objetivo desta dissertação terá sido atingido.

## REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BERMAN, M. *Tudo o que é Sólido Desmancha no Ar*. 2. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006.
- BITTAR, E. C. B. & ALMEIDA, G. A. de *Curso de Filosofia do Direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BUARQUE de HOLANDA, A. – *Minidicionário da Língua Portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.
- CASTELLS, M. *O Poder da Identidade*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- COSTA, W. M. *Geografia Política e Geopolítica*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008.
- ENGELS, F. *A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Assembleia Legislativa. *Constituição Federal Atualizada*. São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.
- FUKUYAMA, F. *Construção de Estados*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- GARCIA, M. *Desobediência Civil*. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.
- GIDDENS, A. *O Estado Nação e a Violência*. São Paulo: Edusp, 2008.
- GRUPPI, L. *Tudo Começou com Maquiavel*. Porto Alegre. 11. Ed.: L&PM, 1986.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa. 3. Ed. Guimarães Editores. 1986.
- HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Do Cidadão*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- IBEP. *Atlas Geográfico Escolar*. São Paulo: Everest Editora SA, 2008.
- IHERING, R. V. *Teoria Simplificada da Posse*. São Paulo: Rideel, 2005.
- LACOSTE, Y. A. *Geografia Serve Antes de Mais Nada Para Fazer a Guerra*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1977.
- MARCUSE, H. *Razão e Revolução – Hegel e o advento da teoria social*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- MONTESQUIEU – *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- PAUPÉRIO, A. M. *Teoria Geral do Estado*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 3. ed. São Paulo: Graal, 1990.
- ROSS, J. S. (org.) *Geografia do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

- ROUSSEAU, J. J. *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- ROUANET, S. P. *A Razão Cativa – As Ilusões da Consciência de Platão a Freud*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- SANTOS, D. *A Reinvenção do Espaço*. São Paulo: UNESP, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Estado Nacional e Capital Monopolista*. In *Para onde vai o ensino de Geografia* (org. Ariovaldo Um Umbelino de Oliveira). São Paulo: Contexto, 2003, p. 47-80.
- \_\_\_\_\_. *Uma Cartografia Para o Imperialismo*. Revista PUC Viva. 2007. [http://www.apropucsp.org.br/revista/r20\\_r03.htm](http://www.apropucsp.org.br/revista/r20_r03.htm) (acesso em 27/08/2010 às 15 h).
- SANTOS, M. *Por Uma Geografia Nova*. São Paulo: Edusp, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A Natureza do Espaço*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Economia Espacial*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- SILVA da, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- THOREAU, H. D. *A Desobediência Civil e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2001.