

## **ESTADO, ESPAÇO E ESCALA NO BRASIL, SUBSÍDIOS PARA A REFLEXÃO**

Ester Limonad  
Universidade Federal Fluminense

### **Estado, espaço e escala no Brasil, subsídios para a reflexão (Resumo)**

Na contemporaneidade não só o espaço emerge como fator estratégico, mas a escala assume um novo significado. E isto se evidencia em articulações interescares do Estado com vários agentes econômicos e políticos, de modo a garantir as condições gerais para a reprodução social destes agentes e conferir legitimidade às suas ações. Assim, cabe compreender o caráter estratégico que assume a ação articulada do Estado e desses agentes com arranjos interescares perpassando fronteiras e rompendo hierarquias. Trata-se, portanto, de fazer algumas considerações que auxiliem compreender a interação Estado-grandes agentes econômicos e seu papel na recente organização territorial do espaço social brasileiro.

**Palavras-chave:** Estado, espaço, escala, Brasil, desenvolvimento.

### **State, space and scale in Brazil, some reflections (Abstract)**

Currently as spaces emerges as a strategic issue the scale assumes a new meaning. This becomes evident through inter scalar articulations amongst the State and several economic and political actors, which are required to ensure the general conditions of social reproduction for these actors and to provide legitimacy to their actions. Thus it is important to understand the strategic character that the action of the State articulated with these actors assumes with inter scalar pacts surpassing frontiers and breaking hierarchies. Hence we intend to make some reflections to support further studies to understand the interaction State-large economic actors and their role in the recent territorial organization of the Brazilian social space.

**Key words:** State, space, scale, Brazil, development.

Tem-se nos últimos vinte anos a conformação de um novo mapa do Brasil, no referente à urbanização e à distribuição espacial das atividades produtivas e da renda, que o diferencia de seus vizinhos latino-americanos. Em termos da urbanização observa-se uma inversão radical das projeções e estimativas de uma crescente metropolização apontadas na década de 1980. Desde então o Brasil passou por transformações, no âmbito político, econômico e social. O fim da ditadura, a Constituição de 1988 e a retomada do estado de direito, conjugados à crise fiscal e da previdência social, aos

quais veio se somar o advento da III revolução industrial com transformações no âmbito das comunicações, bioengenharia e nos processos de trabalho, marcam a transição para uma nova inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho e no processo de globalização. A adequação das estruturas pretéritas às exigências da acumulação flexível e da crescente internacionalização do capital impactou de forma diferenciada e em diferentes graus as diversas regiões do país.

O aumento da mobilidade espacial e setorial do capital, a articulação com os fluxos globais, a privatização de empresas estatais, a internacionalização da economia – inclusive do capital imobiliário lado a lado com a mudança de atuação do Estado de interventor para financiador contribuíram para a expansão das fronteiras agrícolas; para a realocação e dispersão espacial da indústria pelo território nacional, inclusive no Nordeste, vis a vis à centralização das sedes administrativas principalmente nas regiões metropolitanas do Sudeste<sup>1</sup>; bem como exponenciaram a promoção imobiliária e loteamento da costa litorânea em através de ações integradas do capital fundiário nacional e do setor imobiliário e turístico internacional<sup>2</sup>. Ações e processos financiados em parte ou *in toctum* pelo Estado, vinculados aos programas nacionais de desenvolvimento implementados pelo governo federal desde 1995<sup>3</sup>.

O avanço do neoliberalismo e as exigências impostas pela reestruturação econômica na década de 1990 contribuíram para o desmonte do aparelho de Estado, para encerrar as políticas macroeconômicas keynesianas, levaram a uma desregulamentação das relações de trabalho e ao fim do pacto fordista. Em decorrência aumentou o desemprego estrutural e a ocupação no setor informal da economia nos grandes centros urbanos. Essa situação agrava-se com o aumento da mobilidade espacial do capital e com a realocação e reestruturação espacial das atividades produtivas.

Observa-se, assim, mudanças nos fluxos migratórios interregionais e regionais. Mudam o tipo de migrante, a escala e o tipo de migração. Migrantes sem instrução e sem renda dão lugar a migrantes com estudo de nível superior que se dirigem para fora das regiões metropolitanas do Sudeste. Ao nível nacional as migrações de trabalhadores do Nordeste deixam de se dirigir para a Região Metropolitana de São Paulo e voltam-se para o interior do estado de São Paulo, para a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e para outros centros do Sul e do Sudeste. Passam a predominar os fluxos intrarregionais e interurbanos em lugar dos fluxos interregionais anteriores. Verifica-se, ainda, a partir de meados da década de 1980 uma queda no ritmo de crescimento das regiões metropolitanas, um aumento do crescimento das cidades médias<sup>4</sup> e tendências à realocação da população em áreas intersticiais entre diversos centros urbanos em áreas em que prevalecem atividades industriais, turísticas ou de serviços<sup>5</sup>. O que contribuiu para a ocupação das áreas perimetropolitanas e periurbanas por condomínios e loteamentos residenciais fechados para diversas faixas de renda, condomínios industriais, comerciais e centros de serviços fora das regiões

---

<sup>1</sup> Lencioni, 2004; Moreira, 2001; Becker, 2004.

<sup>2</sup> Limonad, 2007a; 2007b; 2008b.

<sup>3</sup> Brasil em Ação (1996-1998) e Avança Brasil (1999-2002) implementados durante as duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Brasil de Todos (2003-2006), Programa de Aceleração do Crescimento (I) (2007-2009) e (II) (2010-2014).

<sup>4</sup> Spósito, 2007.

<sup>5</sup> Limonad, 1996; 2007c.

metropolitanas e dos grandes centros urbanos, configurando uma dispersão espacial da população, das atividades produtivas e uma extensificação da urbanização<sup>6</sup>.

Conforma-se, assim, uma rede urbana complexa em que se verifica uma especialização, diversificação e complexificação dos lugares. Alteram-se as relações de centralidade com a formação de enclaves dispersos especializados (residenciais, bacias de emprego, atividades econômicas diversas) em razão da ação indireta ou mesmo direta de agentes econômicos diversos, com destaque para as ações articuladas em diversas escalas de grandes empreiteiras secundadas por financiamentos estatais.

Ribeiro e Dias<sup>7</sup> ressaltam nesse sentido que o entrelaçamento de firmas e órgãos de governo modificam as relações sociedade-Estado e, por conseguinte, modificam também o teor das políticas públicas na atual fase do capitalismo, salientam ainda que multiplicam-se os processos em rede com a composição de “novos contextos de relações societárias” e a construção de arenas políticas, ainda que que efêmeras, que se contrapõem à ideia de uma totalidade homogênea inelutável, em que tudo estaria dado e pré-definido.

Na contemporaneidade não só o espaço emerge como fator estratégico, mas a escala assume um novo significado. E isto se evidencia em articulações do Estado com diversos agentes econômicos e políticos em diferentes escalas e esferas de reprodução social. Articulações estas necessárias para garantir as condições gerais necessárias a reprodução destes atores e agentes sociais e para dar foros de legitimidade política a suas ações. Assim, cabe compreender o caráter estratégico que assume a ação do Estado e desses agentes econômicos e institucionais em arranjos interescares que perpassam fronteiras e rompem hierarquias.

Este estudo coloca-se, portanto, na perspectiva de construir um objeto, de estudar um processo geral de produção do espaço social, uma vez que entendemos que as diversas manifestações de urbanização dispersa tem por base processos mais gerais relacionados à reprodução das relações de produção de setores hegemônicos associados ou em parceria com o Estado. Nossa intenção por ora, portanto, é levantar alguns elementos que auxiliem compreender a ação interescalar de diferentes agentes corporativos (grandes empreiteiras) na organização territorial do espaço social na contemporaneidade. Cabe, assim, resgatar a discussão crítica do Estado capitalista inserindo a dimensão espacial e escalar, vis a vis a algumas considerações sobre as transformações recentes, bem como sobre o caráter das articulações Estado-grandes agentes econômicos no Brasil vis à vis ao recrudescimento dos movimentos sociais.

### **Um breve resgate do Estado na Geografia e na teoria social crítica**

Becker (1983) em um ensaio sobre a relação Estado-território indagava qual seria “a natureza do Estado proposta para o Século XXI?” E, questionava a possibilidade de se alcançar formas de expressão particulares que expressassem a nação, que se poderia interpretar como uma forma de expressão da identidade nacional “Será possível conseguir uma linguagem que expresse a nação baseada na linguagem local?”. “Em que medida o controle do espaço pode favorecer essa estratégia?”<sup>8</sup>. Nesse sentido sugeria, então, a necessidade de aprofundar estudos e pesquisas sobre

---

<sup>6</sup> Monte-Mór, 1994; 2003.

<sup>7</sup> Ribeiro; Dias, 2001.

<sup>8</sup> Becker, 1983.

“1) a relação entre território e espaço; 2) a natureza dos movimentos sociais organizados em bases territoriais; 3) o conceito de região como base da afirmação do poder territorial; 4) a natureza do Estado contemporâneo e as relações entre os planos econômico e político; 5) os limites da intervenção do Estado e os problemas da legitimidade do poder”<sup>9</sup>.

Diversos estudos posteriores no âmbito da Geografia brasileira dedicaram-se e aprofundaram a reflexão sobre os três primeiros temas<sup>10</sup>. No entanto, todavia, talvez pelas mudanças vivenciadas então no plano político aqui no Brasil, ou ainda pelas transformações decorrentes da III revolução industrial, de certa forma foram deixadas em um segundo plano no âmbito da produção acadêmica no Brasil as preocupações e a reflexão seja sobre a natureza do Estado contemporâneo e as relações entre os planos econômico e político; seja no concernente aos limites da intervenção do Estado e aos problemas da legitimidade do poder.

Temas que todavia não perderam sua importância. Em especial no Brasil, na contemporaneidade, quando nos defrontamos, por um lado, com uma relação promiscua e opaca entre Estado, empreiteiras e grandes corporações e por outro lado, com uma crise de representatividade política, que teria por base o que Santos<sup>11</sup> caracterizou como o fim da política, quando a política do Estado se converte em uma política das empresas e das grandes corporações.

Pode-se dizer que a questão política remonta as origens da Geografia enquanto campo de conhecimento. No entanto a reflexão geográfica sobre o Estado moderno tem início com a obra de Ratzel<sup>12</sup> no século XIX. Inspirado nas ideias de Hegel para quem o Estado moderno seria a realização da Razão, Ratzel abre um capítulo inédito na Geografia ao propor uma relação intrínseca entre o Estado e o seu espaço. Para Ratzel as pessoas e o solo em que vivem constituíam o Estado, enquanto uma unidade inseparável. Em seu entender haveria uma relação unívoca, intrínseca quase espiritual entre o Estado e seus habitantes, tanto em termos de seu tamanho, quanto de sua forma. Por entender que “um certo número de pessoas está unido à área do Estado. Vive de seu solo, dele tira o seu sustento, e por outro lado está ligado a ele por uma relação espiritual. Junto com este pedaço de terra eles formam o Estado”<sup>13</sup>. Por conseguinte este espaço necessário para a existência do Estado e para o exercício de seu poder e de sua soberania é concebido por Ratzel<sup>14</sup> como um espaço vital (*Lebensraum*). Posteriormente, Kjellen e Haushoffer inspirados, em parte, no *Lebensraum* Ratzel desenvolvem a Geopolítica que instrumentalizou a concepção do expansionismo nazista (*Grossraumwirtschaft*)<sup>15</sup>.

Após a segunda guerra mundial a reflexão sobre a relação Estado-Espaço não avançou sobremaneira no âmbito da Geografia. Johnston<sup>16</sup> assinala neste sentido que “a geografia política encontra-se pouco desenvolvida no atual corpo da geografia humana porque seus

---

<sup>9</sup> Becker, 1983.

<sup>10</sup> A relação território-espaço é abordada em diversas obras de Milton Santos, Ruy Moreira, Rogério Haesbaert, entre outros. Carlos Walter Porto Gonçalves, Bernardo Mançano, Jan Bitoun, Marcelo Lopes de Souza e muitos outros geógrafos estudam a natureza dos movimentos sociais organizados em bases territoriais. Bertha Becker, Iná Elias de Castro e Rogério Haesbaert possuem diversos estudos sobre a região como base do poder territorial.

<sup>11</sup> Santos, 2001.

<sup>12</sup> Ratzel, 2011.

<sup>13</sup> Ratzel, 2011, p. 18.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Ver a respeito Capel, 2012; Horta, 2011.

<sup>16</sup> Johnston, 1980.

estudiosos ignoram o real conteúdo da política, qual seja o exercício do poder pelo e através do Estado”<sup>17</sup>. Nessa mesma linha Becker<sup>18</sup> chama a atenção para o caráter apolítico, isento de contradições e conflitos da Geografia do Estado, que partia de uma concepção unidimensional e totalizante e entendia o Estado basicamente “como única fonte de onde emanava o Poder, e todas as categorias de análise procediam, portanto, de um único conceito: o de Estado-Nação, única realidade representativa do político”<sup>19</sup>.

Interessante notar que se, por um lado, prevaleceu nas Ciências Sociais e na Ciência Política uma prática de ver o espaço como algo alheio ao Estado, à sociedade e às suas práticas, como pano de fundo, cenário amorfo; por outro lado, no âmbito da Geografia prevaleceram concepções amorfas do Estado enquanto Estado-nação, fonte de emanção do poder e representação do político, como algo externo a sociedade e, por conseguinte, isento de conflitos de classe e de interesses. O resultado são estudos limitados aos níveis de governo, às práticas políticas delimitadas político-administrativamente, bem como ao estudo do papel do Estado na gestão de espaços delimitados.

Na década de 1970 a teoria social crítica se volta para discutir o Estado capitalista com uma releitura dos poucos escritos de Marx e Engels e das obras posteriores de Lenin e de Gramsci. É interessante notar nesse sentido que enquanto para Hegel<sup>20</sup> o Estado era eterno, a-histórico e transcendia a sociedade, sendo mais do que a soma das instituições políticas, Marx e Engels vão de encontro a esta concepção e contextualizam o Estado historicamente como um produto da sociedade, que emerge das relações sociais de produção como uma expressão da dominação de classe na sociedade capitalista e um instrumento essencial de intervenção e repressão na luta de classes<sup>21</sup>.

Engels é explícito nesse sentido ao salientar que “o Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à 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”<sup>22</sup> salientando adiante, para que os antagonismos de classe

“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”<sup>23</sup>.

Em 1976, Henri Lefebvre publica *L’Etat*, obra aonde chama a atenção para o vínculo complexo entre Estado e espaço ao longo do tempo, e chama a atenção para o que poderia parecer óbvio ou seja que “nascido no e com um espaço, o Estado pode também perecer com ele”<sup>24</sup> e isto se dá através da:

a) “produção de um espaço, *o território nacional*, um espaço físico, mapeado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que se estabelecem nele (...)”<sup>25</sup> permeado por

---

<sup>17</sup> Johnston, 1980, p. 439.

<sup>18</sup> Becker, 1983.

<sup>19</sup> Becker, 1983.

<sup>20</sup> Hegel, 1983.

<sup>21</sup> Carnoy, p. 66-70

<sup>22</sup> Engels, 1977, p. 191.

<sup>23</sup> Engels, 1977, p. 191.

<sup>24</sup> Lefebvre, 2009, p. 224-6 (grifos do autor).

<sup>25</sup> Lefebvre, 2009, p. 224-6.

diferentes forças sociais é um resultado de conflitos e disputas travadas ao longo de sua história e constituição enquanto tal. Um espaço onde a relação cidade-campo, que sobrevivem como lugares atribuídos pela divisão territorial do trabalho, se apresenta, morfologicamente, “como uma mistura informe, um caos a despeito da ordem imposta pelo Estado”<sup>26</sup>.

b) produção de um espaço social, com um arcabouço de instituições, leis, convenções, valores que se comunicam através de um idioma nacional. “Nenhuma instituição sem um espaço”<sup>27</sup>. Cada instituição possui um espaço próprio, adequado à sua inserção na divisão social do trabalho e à manutenção da dominação política.

c) E, por conseguinte, “ocupa um *espaço mental* que inclui as representações do Estado, que as pessoas constroem (...) Este espaço mental não deve ser confundido com o espaço físico ou social, nem pode ser completamente separado deste último”<sup>28</sup>.

De acordo com Lefebvre o território nacional é modificado, transformado pelo Estado para atender a reprodução das relações sociais de produção e a manutenção das relações de dominação. Converte, assim, para a proposição de Engels<sup>29</sup> ao sublinhar que “em meio ao caos das relações entre indivíduos, grupos, frações de classe e classes o Estado tende a impor uma racionalidade, a sua própria, que tem o espaço como instrumento privilegiado”<sup>30</sup>. Destarte, pode-se dizer que o Estado atua com uma lógica territorial própria para manter a hegemonia de determinadas frações de classe e a dominação política, bem como para garantir as condições de reprodução gerais de produção de parte do conjunto social, necessários à sua reprodução.

Poulantzas (1978), com base no conceito de hegemonia e de bloco no poder de Gramsci (1996) e na discussão de Lefebvre sobre o Estado (1976) e o caráter estratégico do espaço para a reprodução social, define o Estado capitalista não como um sujeito, nem como um bloco monolítico<sup>31</sup>, mas como uma relação social, como uma condensação de forças pela qual se estabelece um bloco hegemônico com uma autonomia relativa, atravessado por

---

<sup>26</sup> Lefebvre, 2009, p. 224-6.

<sup>27</sup> Lefebvre, 2009, p. 224-6.

<sup>28</sup> Lefebvre, 2009, p. 224-6 (grifos do autor).

<sup>29</sup> Engels (1977).

<sup>30</sup> Lefebvre, 2009, p. 226 (grifos do autor).

<sup>31</sup> Ver a este respeito o debate entre Poulantzas e Miliband, onde Poulantzas em sua réplica sublinha que “dessa forma escapamos ao falso dilema acarretado pela presente discussão sobre o Estado, entre o Estado entendido como uma Coisa/instrumento e o Estado entendido como Sujeito. Como uma Coisa: refere-se à concepção instrumentalista do Estado, como uma ferramenta passiva nas mãos de uma classe ou fração, caso no qual o Estado é visto como não tendo nenhuma autonomia. Como Sujeito: a autonomia do Estado, concebida aqui em termos de seu poder específico, acaba considerada como absoluta, sendo reduzida à sua ‘própria vontade’, na forma da instância racionalizadora da sociedade civil (cf. Keynes), e é encarnada pelo poder do grupo que concretamente representa esta racionalidade/poder (burocracia/elites). Em qualquer caso (o Estado como Coisa ou como Sujeito), a relação Estado/ classes sociais é compreendida como uma relação de externalidade: ou as classes sociais subjugam o Estado (Coisa) a si mesmas através da interação de ‘influências’ e ‘grupos de pressão’, ou então o Estado (Sujeito) subjugam ou controla as classes. Nesta relação de externalidade, o Estado e as classes dominantes são assim vistas como duas entidades confrontando-se, com uma possuindo o poder que a outra não tem, de acordo com a concepção tradicional de ‘poder como soma zero’. Ou as classes dominantes absorvem o Estado esvaziando-o de seu próprio poder específico (o Estado como Coisa na tese da fusão do Estado e dos monopólios sustentada na concepção comunista ortodoxa do ‘capitalismo monopolista de Estado’); ou então o Estado ‘resiste’, e despoja a classe dominante de poder em seu próprio benefício (o Estado como Sujeito e ‘árbitro’ entre as classes em luta, uma concepção cara à social-democracia)”. (destaques do autor). (Poulantzas, 2008, p.118, ênfases do autor).

distintos interesses e que conformam conjunturalmente alianças para garantir sua legitimidade e exercer o poder e sua hegemonia sobre os demais membros da sociedade.

A reflexão sobre o caráter do Estado capitalista na perspectiva da teoria social crítica avança consideravelmente nos anos 1970-1980.

- Primeiro, pelas contribuições de Lefebvre e de Poulantzas, por conceberem o Estado como uma relação, um processo social, portanto como algo intrínseco à sociedade capitalista e não como algo externo a ela, convergem assim para as proposições clássicas de Marx e de Engels em contraposição à visão de Hegel.
- Segundo, por salientarem o papel estratégico do bloco no poder em manter sua hegemonia (Gramsci) e em assegurar a reprodução de certas parcelas do capital.
- Terceiro, por relacionarem Estado e espaço. Pois, na medida em que o Estado é uma condensação de forças sociais ele é simultaneamente expressão das correlações de forças hegemônicas e não-hegemônicas atravessado pelos conflitos e contradições sociais relacionados à reprodução das relações sociais de produção. Reprodução esta relacionada à produção do espaço social.

Às quais soma-se a reflexão de Offe<sup>32</sup> que aborda a segmentação institucional do Estado e de sua ação em diferentes instâncias, esferas e arenas de poder.

Anos mais tarde, Jessop retoma as colocações de Poulantzas<sup>33</sup> e propõe entender o Estado de forma relacional como o lugar, o gerador e o produto de estratégias diversas. Entender o Estado capitalista nessa perspectiva relacional faculta perceber uma relação dinâmica e interescalar entre o Estado e a produção social do espaço. A concepção do Estado como uma condensação de forças, como uma relação social contribui para superar a visão limitada do Estado como governo. Sendo que em um estudo posterior define o Estado como “um conjunto relativamente unificado de instituições, organizações, forças sociais e atividades socialmente enraizadas (...) organizadas em torno (...) de tomadas de decisão coletivas para uma comunidade política imaginada”<sup>34</sup>.

Jessop, por um lado, entende que a separação da esfera política da esfera da produção e circulação podem ser funcionais ao capital na medida em que o Estado satisfaz e supre as pré-condições necessárias à acumulação de certos capitais. Por outro lado, entende que o Estado não pode ter um desempenho como se fora um capitalista coletivo ideal por sua própria razão de ser, o que permite que haja um deslocamento<sup>35</sup> ou, diríamos um desencaixe entre suas atividades, enquanto Estado, e as necessidades dos diferentes capitais vis a vis as necessidades dos setores não hegemônicos.

As proposições de Jessop<sup>36</sup> de certa maneira convergem e remetem às proposições de Claus Offe<sup>37</sup> e à sua hipótese de que o Estado atua seletivamente com projetos e/ou estratégias com uma tendência a privilegiar determinados interesses das classes dominantes em detrimento de outras forças e atores sociais.

---

<sup>32</sup> Offe, 1984.

<sup>33</sup> Poulantzas, 1978.

<sup>34</sup> Jessop, 2002, p. 40.

<sup>35</sup> Jessop, 1990, p. 149.

<sup>36</sup> Jessop, 1990.

<sup>37</sup> Offe, 1984.

Offe<sup>38</sup> em suas considerações sobre contextos de conflito social e/ou de crises de acumulação, entende que a política social não se limita tão somente a satisfação das necessidades sociais, mas abrange a própria transformação dessas necessidades em políticas. E, isto ocorre através das decisões do sistema político, a quem cabe decidir se tais “necessidades” merecem ser satisfeitas. Pesam nesse sentido, as condições conjunturais, a compatibilização entre as exigências imediatas e de longo prazo do capital e a incorporação das reivindicações e demandas dos setores subordinados e não hegemônicos, seja através da elevação de renda ou de melhorias sociais com o reconhecimento da participação popular<sup>39</sup>. Questões que por vezes inviabilizam a satisfação integral das necessidades impostas para a reprodução de certos capitais.

Por conseguinte, se o Estado é uma forma de relação social isto não se traduz de forma automática em um conjunto coordenado ou reprodutível de atividades. Pelo contrário, seguindo Poulantzas<sup>40</sup> para Jessop<sup>41</sup> o Estado constituiria uma condensação indeterminada e instável de interações estratégicas, que se referem à natureza de sua intervenção, à representação política e à sua hegemonia ideológica na sociedade capitalista.

Portanto, em concordância com a argumentação de Poulantzas<sup>42</sup> e o raciocínio de Jessop<sup>43</sup>, caberia ao Estado, então, compatibilizar suas respostas (planos e estratégias) às necessidades impostas pela lógica da acumulação de diferentes capitais com as demandas sociais de diferentes setores, de modo a manter a legitimidade e hegemonia do bloco no poder, devendo a estratégia do Estado aparecer como uma estratégia única dirigida à sociedade como um todo.

Por sua vez, com base em Jessop<sup>44</sup> e em Lefebvre<sup>45</sup>, Brenner<sup>46</sup> observa que “os projetos do Estado são, assim, formalmente análogos as estratégias de acumulação à medida que ambas representam iniciativas estratégicas para reproduzir formas sociais contraditórias do capitalismo moderno (i.e. a forma valor e a forma Estado)”<sup>47</sup>.

O Estado pode ser entendido, assim, ao mesmo tempo como o resultado e a arena da interação de forças e de interesses sociais diversos e contraditórios. Sua forma institucional é uma resultante e um condicionante, da correlação de forças e das estratégias dos diferentes atores sociais e políticos, onde as forças hegemônicas fazem valer suas estratégias inscritas territorialmente e articuladas em diferentes escalas, estratégias estas selecionadas de forma seletiva em conformidade com as alianças prevaletentes no bloco no poder<sup>48</sup>.

Há que se considerar, ainda, que em determinadas situações e conjunturas o Estado age e atua como se fora um capitalista com interesses próprios, principalmente em países como o Brasil, onde o desenvolvimento capitalista se dá através do tripé Estado, capital nacional e capital estrangeiro<sup>49</sup>. A atuação do Estado se faz perceptível através de investimentos em

---

<sup>38</sup> Offe, 1984.

<sup>39</sup> Offe, 1984, p. 36-7.

<sup>40</sup> Poulantzas, 1978.

<sup>41</sup> Jessop, 1990.

<sup>42</sup> Poulantzas, 1978.

<sup>43</sup> Jessop, 1990; 2002.

<sup>44</sup> Jessop, 1990.

<sup>45</sup> Lefebvre, 1976.

<sup>46</sup> Brenner, 2004.

<sup>47</sup> Brenner, 2004, p. 85.

<sup>48</sup> Gramsci, 1996; Poulantzas, 1978.

<sup>49</sup> Oliveira, 1977.



infraestruturas e na criação de condições gerais de reprodução para diferentes grupos sociais e econômicos, que tende a privilegiar também parcelas dos setores não-hegemônicos, o que contribui para legitimar estas ações em nome de um desenvolvimento econômico e social<sup>50</sup>.

Lefebvre assinala neste sentido que “este espaço produzido pelo capitalismo e pelo Estado possui suas próprias contradições”<sup>51</sup>, sendo que “a maior contradição do espaço emerge da *pulverização do espaço* pela propriedade privada, da demanda por fragmentos intercambiáveis e da *capacidade técnico científica (informacional) em tratar o espaço em escalas mais vastas*”<sup>52</sup>.

E por que isso? Porque a necessidade de escalas mais vastas? Por que não há como pensar o espaço social, seus fragmentos por si só, como uma coleção de coisas desarticuladas entre si, existentes por si só. Pois, enquanto fragmentos geograficamente localizados do espaço social, os lugares são construções sociais resultantes de processos históricos e práticas socioespaciais específicos de cada sociedade. A especificidade de cada lugar está ligada às suas características naturais e à sua produção social. Cada lugar, enquanto parte integrante do espaço social, constitui a condensação de distintos processos e de práticas sociais, que ao mesmo tempo que lhe conferem um caráter específico o entrelaçam a história e ao desenvolvimento geograficamente desigual e combinado da produção social do espaço em diferentes escalas e tempos. Portanto, enquanto síntese de significados sociais diversos, cada lugar, em si, é singular. Dialeticamente, embora cada lugar seja singular, é um produto social, assim, os lugares não existem por si só, mas enquanto desdobramentos de outras estruturas sociais e de outros tempos históricos. Por conseguinte, os lugares são resultantes da superposição e interpolação de diversas temporalidades, de diferentes práticas espaciais e concepções do espaço que nutrem a própria produção do espaço social em cada momento histórico<sup>53</sup>. Não há como pensar, assim, um lugar isoladamente, no tempo e no espaço, uma vez que os distintos atores sociais não estão enraizados no território como plantas ou rochas, ao contrário podem se deslocar e estabelecer articulações em distintas esferas de poder e escalas geográficas.

A articulação multiescalar de redes de atores estratégicos torna possível pensar em ações orquestradas por diversos agentes e atores na produção do espaço social, entre os quais desempenha um papel privilegiado o Estado, que enquanto uma condensação de diferentes forças sociais busca privilegiar seletivamente os grupos hegemônicos com seus programas e planos ao mesmo tempo em que garante as condições de reprodução de parte dos setores não hegemônicos. Ganham, assim, uma nova dimensão programas e planos de implantação e extensão de redes de infraestruturas físicas de abastecimento, transporte e comunicação. Embora a mera existência de infraestruturas físicas em si não seja um fator suficiente para criar uma coerência territorial<sup>54</sup>, estas infraestruturas físicas se constituem em suportes materiais necessários e diferenciadores, com um significado econômico, político e social à medida em que atendem a interesses geograficamente localizados.

Tem-se, assim, um entrelaçamento entre Estado, sociedade e espaço, onde cabe refletir sobre o aprofundamento da relação Estado, grandes agentes e atores econômicos e sobre o papel

---

<sup>50</sup> Limonad, 2013.

<sup>51</sup> Lefebvre, 2009, p. 189.

<sup>52</sup> Lefebvre, 2009, p. 189.

<sup>53</sup> Vide a respeito Lefebvre, 1974.

<sup>54</sup> Harvey, 1985.

do Estado na produção do espaço social, de condições gerais de produção para os agentes hegemônicos e na produção e transformação da vida econômica e social. Esta reflexão é sobremaneira relevante em países como o Brasil onde as burguesias nacionais dependeram e, ainda, dependem do suporte financeiro do Estado na consecução de seus objetivos.

### **A conformação da relação Estado-Espaço no Brasil**

No Brasil a orientação dos planos e projetos nacionais se apoiou, sobretudo, em estratégias territoriais que implementaram a ocupação do espaço e propiciaram a conformação de distintas regionalizações. Se, durante a ditadura militar, em uma primeira fase, o Estado consolida o seu domínio, em um momento subsequente, volta-se para exercer o controle social e político do território. Para tanto, o Estado investiu maciçamente na implantação de infraestruturas de transportes, de energia e de comunicação e viabilizou a ocupação e colonização das chamadas áreas de fronteira por atividades agrárias, extrativas e de geração de energia, em conformidade com as proposições dos planos nacionais de desenvolvimento. Assim, além de um corpo de leis e de normas, como mostra Becker as políticas públicas serviram, então, para o Estado impor “sobre o território uma malha de duplo controle – técnico e político – constituída de todos os tipos de conexões e redes, capaz de controlar fluxos e estoques, e tendo as cidades como base logística para a ação”<sup>55</sup>.

Tais investimentos alteraram a estrutura de circulação, a distribuição da população e das atividades produtivas e a ocupação do espaço em escala nacional. As políticas públicas conduzidas pelo Estado, então, contribuíram para a conformação de distintos recortes territoriais a partir das formas de ocupação do espaço e dos atores e agentes sociais envolvidos. Este processo de construção do território nacional, durante a ditadura militar, além de haver sido marcado pelo caráter autoritário e centralizador do Estado, tampouco foi isento de conflitos, que foram aplastados pela força em nome da defesa do interesse nacional. Tratava-se, então, de buscar o desenvolvimento econômico e construir a integração nacional. Esta ocupação do território se superpôs aos espaços dos antigos territórios federais e de diversas unidades da federação, como se nada aí houvesse antes, com efeitos perversos destruindo saberes locais e relações sociais pretéritas.

No bojo desse processo veloz e violento de ocupação do território e de organização do espaço social privilegiaram-se grandes grupos de interesse, com destaque para as oligarquias agrárias e as grandes empreiteiras e tiveram lugar arranjos político-territoriais diversos. Arranjos esses que vieram se somar a necessidade do governo do Presidente José Sarney<sup>56</sup> em manter a maioria no Congresso, o que contribuiu, em parte, para a partição territorial dos estados de Mato Grosso e de Goiás, com a criação dos estados de Tocantins e Mato Grosso do Sul e a transformação de antigos territórios federais<sup>57</sup> em estados. Estados com territórios pouco povoados que, assim, ficaram praticamente a mercê dos grandes grupos de interesse, das oligarquias agrárias e de práticas arraigadas de coronelismo e mandonismo<sup>58</sup>, configurando o que se poderia chamar, em uma analogia às cidades-empresa, de estados-empresa.

Em 1988 é aprovada uma nova Constituição, porém não se faz uma reforma tributária,

---

<sup>55</sup> Becker, 2001, p. 137.

<sup>56</sup> Sarney (1995-1990).

<sup>57</sup> Os territórios federais do Amapá e Roraima foram transformados em estados em 1988.

<sup>58</sup> Machado, 2011.

nem política. Nos anos que se seguem emerge o neoliberalismo e verifica-se um desmantelamento do aparelho de Estado construído durante a ditadura. Ao menos no concernente às instituições voltadas para a regulação e à organização do espaço social. Em 1990, emblematicamente é extinto o Ministério do Interior (MINTER)<sup>59</sup>. Até então, embora o Estado brasileiro fosse totalmente opaco, impenetrável e enigmático, o MINTER aparecia como principal responsável pelos programas e políticas implementadas nos diversos setores da economia e âmbitos da vida social.

Com a Constituição de 1988, a extinção do MINTER, das superintendências de desenvolvimento<sup>60</sup> e de diversos outros órgãos, e subsequente formação de novos ministérios passava-se a respirar, aparentemente, ares de novidade, de renovação, de uma aparente transparência por parte das instituições governamentais. Dizia-se então que o planejamento regional estatal havia acabado. De fato, durante a década de 1990, o que se encontrava em curso era uma mudança substantiva na implementação do planejamento, da tomada de decisão das políticas de governo e da gestão das infraestruturas. A ênfase das políticas governamentais voltava-se para a escala local e para um reforço do municipalismo, interpretado por muitos autores como uma reação aos vinte e cinco anos de centralização federal promovida pelos governos da ditadura militar. As ações, políticas, planos e programas do governo segmentaram-se setorialmente, à medida que passaram a ser atribuição de diferentes órgãos e ministérios<sup>61</sup>, os quais se tornaram objeto de disputa de diferentes partidos políticos e de grupos diversos de interesses. Somava-se a isso, então, a necessidade de modernização de infraestruturas de abastecimento, comunicações, transportes e saneamento, que se seguiu à privatização das estatais dos respectivos setores de infraestruturas.

Políticas públicas de subsídios agrícolas, de incentivo ao turismo, ao agronegócio, a implantação de indústrias, modernização de portos, e terminais multimodais contribuíram para aumentar a conectividade nacional, e ao mesmo tempo para gerar conflitos por terras entre grupos originários e instituições estatais e empresariais. Estenderam-se, assim, os campos cultivados do agronegócio até onde a vista não pode alcançar, formaram-se enclaves produtivos de distintos setores produtivos e de serviços no interior, no litoral e em todas as partes do país. A rede de cidades conquistou o espaço nacional e o Brasil apresenta hoje uma ocupação urbana que o diferencia de

---

<sup>59</sup> O MINTER foi criado em 1967 pelo governo do Presidente Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-67) e tinha por atribuição regular os assuntos internos do país, desde inundações e enchentes a programas de colonização, alfabetização, saneamento, obras contra a seca, proteção ao Índio, proteção ambiental, desenvolvimento urbano, habitação e reforma agrária entre outras coisas, que compreendia o BNH (Banco Nacional da Habitação), o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), a Funai (Fundação Nacional do Índio), o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), o DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca), as superintendências de desenvolvimento regional, o BNB (Banco do Nordeste do Brasil), o BASA (Banco da Amazônia), etc. Acompanham sua extinção o BNH, as superintendências regionais de desenvolvimento, estas recriadas, em parte, com outro caráter durante o primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), tem suas responsabilidades segmentadas e passam a ser atribuições de diversos outros Ministérios criados para esse fim ou por órgãos específicos.

<sup>60</sup> SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste), SUDESUL (Superintendência de Desenvolvimento do Sul), SERSE (Superintendência de Desenvolvimento do Sudeste).

<sup>61</sup> Para dar conta das funções do MINTER são criados nos governos que se seguem ao governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) entre muitos outros o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério das Cidades, o Ministério da Reforma Agrária, etc.

todos os demais países da América Latina, com grandes aglomerações urbanas fora da malha urbana concentrada do Sudeste<sup>62</sup>. Formou-se uma malha estratégica sobre o território nacional, que começa penetrar no espaço territorial dos outros países da América Latina através de investimentos em infraestrutura financiados pelo BNDES<sup>63</sup> e executados pelas grandes empreiteiras nacionais.

As grandes empreiteiras e corporações multi e transnacionais, assim, além de controlar as concessões de serviços de infraestrutura passam a competir por contratos de modernização, expansão e implantação destas infraestruturas através de programas e políticas públicas licitadas pelos ministérios e financiados com recursos centralizados e canalizados pelos bancos públicos, com destaque para o BNDES, BNB e BASA.

De fato, sempre houve uma interrelação entre o setor público e privado, ao menos no âmbito da implantação de infraestruturas e da licitação de grandes obras. A novidade no caso, pode-se dizer, foi a institucionalização e regulamentação jurídico-legal dessa relação Estado-Empresa<sup>64</sup> designadas de parcerias-público-privado, assumindo o Estado o papel de promotor, financiador e parceiro dessas intervenções.

Na última década, entre 2004-2014, as grandes corporações em parceria com o Estado articulam-se internacionalmente e passam a interferir de forma mais incisiva e direta nas formas de uso e apropriação do território e a estender a hegemonia brasileira além das fronteiras nacionais com o suporte de recursos do BNDES. No entanto, a implementação de projetos de políticas públicas pelos grandes grupos econômicos, muitas vezes eles mesmos detentores das concessões de gestão e prestação dos serviços de manutenção e ampliação e implantação contratados, não se faz sem conflitos no âmbito político. E isto se evidencia através de políticas públicas setoriais paralelas com objetivos dissonantes, que a despeito de suas intenções não chegam a contemplar as necessidades de todos os grupos sociais envolvidos. Nesse sentido, Becker<sup>65</sup> dá como exemplo os embates entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão na década de 1990, que implementavam políticas públicas conflitantes superpostas nas mesmas áreas, ao fazerem coincidir os corredores de exportação com os corredores ecológicos na Amazônia.

Evidencia-se, assim, o papel do Estado no Brasil na criação de condições gerais para a acumulação de diferentes capitais, em que o Estado assumiu e segue assumindo o papel de promotor, financiador e parceiro de diferentes capitais. O que tem levado a um fortalecimento de distintos grupos de interesse localizados.

Conforme Becker<sup>66</sup>, no Brasil a modernização viabilizada pelo Estado nacional através da criação de empresas estatais, de políticas de subsídios e de investimentos em setores de lento retorno permitiu às grandes corporações privadas, em particular aquelas que atuaram articuladas à ação estatal, e às empresas estatais aumentar o seu poder financeiro e

---

<sup>62</sup> Limonad, 2008a.

<sup>63</sup> Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.

<sup>64</sup> Durante o início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a aprovação da Lei Federal 8.987 de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, foi dado um primeiro passo para a regulamentação das articulações entre o setor público e o setor privado. Articulações essas que, posteriormente, ganham maior vulto com a estruturação das parcerias público-privado, regulamentadas pela Lei Federal 11.079 de 30/12/2004, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

<sup>65</sup> Becker, 2005.

<sup>66</sup> Becker, 1983.

conquistar gradativamente uma certa autonomia. Isso propiciou a realização de alianças entre capitais nacionais e capitais internacionais detentores do know-how tecnológico.

Se entre 1950-70, tem-se uma interação entre os interesses governamentais e as empresas nacionais nas décadas seguintes, as grandes corporações privadas e públicas ganham um caráter ubíquo que ao mesmo tempo que “torna obsoletos os princípios convencionais de localização das firmas, retirando do Estado o poder de decisão sobre a localização da empresa”<sup>67</sup>, lhes permite atuar em escala nacional e internacional “buscando em diferentes lugares os recursos de mais baixo custo para as operações desagregadas”<sup>68</sup>.

De fato, nas duas últimas décadas têm-se mudanças patentes na organização social e política do espaço brasileiro onde imperam de forma crescente as decisões locacionais das grandes corporações públicas e privadas, muitas das quais implementadas com o suporte financeiro do Estado, através do BNDES. Estabelece-se, assim, nos últimos vinte anos uma relação promiscua entre o Estado e as empresas públicas e privadas. Por um lado, o BNDES através de seu braço financeiro o BNDESPAR<sup>69</sup>, com ações na bolsa de Londres, atua comprando participações acionárias dessas grandes corporações para lhes conferir autonomia e competitividade, por outro lado estas mesmas empresas, com participação acionária do BNDESPAR participam de licitações para atender a demandas nacionais e internacionais, em um primeiro momento geradas pelo Estado e, em um segundo momento, demandas geradas a partir de sugestões destas mesmas empresas a distintos setores e ramos do Estado.

Tem-se, assim, uma articulação entre o Estado e as grandes corporações em escala nacional e internacional. Uma vez que, o BNDESPAR apenas pode financiar empresas nacionais, projetos de eletrificação, exploração mineral e de petróleo conduzidos pela Eletrobrás, Vale e Petrobrás em diversos países do mundo, além de contarem com financiamento do BNDES carregam consigo as grandes empreiteiras nacionais. Na escala internacional, a ação destas grandes empresas amparadas pelo Estado brasileiro contribui para criar um espaço de atuação supranacional. Já em escala nacional o espaço social apropriado para atender aos interesses das grandes corporações e dos capitais a elas associados permitem que se confundam cada vez mais os interesses públicos com os interesses de certos grupos privados e de seus lobbies, em que muitas vezes prevalecem as decisões destes grupos em detrimento das decisões governamentais, em nome da geração de empregos e do desenvolvimento local e social.

Esta apropriação do espaço pelas corporações e pelo Estado não atende a todos os setores sociais e conduz a um recrudescimento dos conflitos em torno do espaço construído e dos espaços naturais, vistos por diferentes capitais e pelo Estado como reserva de valor, e enquanto meio de vida e sobrevivência de diferentes grupos sociais e de grupos nativos.

O que em última instância representa uma perda do poder de decisão política do Estado e, por assim dizer, da autonomia relativa do bloco no poder que fica subordinado em boa parte

---

<sup>67</sup> Becker, 1983.

<sup>68</sup> Becker, 1983.

<sup>69</sup> O BNDESPAR é uma sociedade por ações, criada para administrar as participações em empresas detidas pelo banco, conforme o Art. 4º de seu estatuto o BNDESPAR tem por objeto, entre outros fins: “I - realizar operações visando a capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do (...) - BNDES; II - apoiar empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica (...)”. <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndespar.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndespar.html)>. [02 de abril de 2014].

aos interesses corporativos. O que cria em parte uma crise de legitimidade política e leva a um esvaziamento da Política com *p* maiúsculo, pois “a política, por definição, é sempre ampla e supõe uma visão de conjunto. Ela apenas se realiza quando existe a consideração de todos e de tudo”<sup>70</sup>.

### **Algumas considerações finais e perspectivas possíveis**

O Brasil não é um caso isolado, nem particular. Esta parceria-público-privada não é fortuita e sequer conjuntural, de fato ela é mais um aspecto do entrelaçamento que se estabelece entre estados nacionais e empresas capitalistas. Integra, assim, a lógica geral de expansão e reprodução do capitalismo e dá bases ao desenvolvimento geograficamente desigual e combinado. Este entrelaçamento de interesses e ações no caso do Brasil pode ser compreendido como uma expressão da articulação da lógica da acumulação capitalista com uma lógica territorial de poder, de caráter político<sup>71</sup>. Ambas lógicas historicamente atravessam o Estado e os processos de tomada de decisão, por vezes uma prevalece sobre a outra, uma vez que diferem em termos de seus agentes, de sua duração, metas, espaços e formas de atuação<sup>72</sup>.

Para Arrighi<sup>73</sup> a lógica territorial do poder e a lógica capitalista do poder diferem entre si, pelo caráter de seus agentes, por suas respectivas motivações, por suas periodizações espaço-tempo e pelo tipo de instituição em que operam. Em uma atuam os políticos, que devem satisfazer os anseios sociais, que operam em um espaço territorializado, durante um mandato eletivo delimitado. Na outra os atores são os capitalistas com interesses individuais ou vinculados a acionistas, que operam em um *continuum* espaço-temporal. Sendo que enquanto os estados nacionais possuem uma longa duração, as empresas além de serem de duração mais breve, podem mudar de lugar, se multiplicar ou mesmo se recriar<sup>74</sup>. Para Harvey<sup>75</sup> essas lógicas além de diferirem e de predominarem uma sobre a outra em diferentes momentos, se entrelaçam de formas complexas e contraditórias. Recorre, assim a proposição de Arendt de que “uma acumulação interminável de propriedade tem de basear-se em uma acumulação interminável de poder”<sup>76</sup>.

Essa articulação entre uma lógica territorial de poder e uma lógica capitalista se evidencia no Brasil através de uma interação entre uma governança pública e uma governança corporativa privada, na qual historicamente prevalece a lógica capitalista em detrimento da lógica territorial de poder. Interação essa que se construiu e se institucionalizou pouco a pouco, e que agora se manifesta nas chamadas parcerias público-privado. Isto por que aqui o desenvolvimento tradicionalmente é e foi pensado em moldes de grandes projetos nacionais, que além de beneficiar as grandes corporações de diferentes setores e propiciar-lhes lucros com os investimentos e créditos disponibilizados pelos bancos públicos (BNDES, BNB e BASA) geraram enclaves com territorialidades próprias e excludentes, sem chegar a beneficiar o conjunto da população<sup>77</sup>.

---

<sup>70</sup> Santos, 2001, p. 32.

<sup>71</sup> Harvey, 2004 e Arrighi, 1996.

<sup>72</sup> Harvey, 2004.

<sup>73</sup> Arrighi, 1996.

<sup>74</sup> Harvey, 2004.

<sup>75</sup> Harvey, 2004.

<sup>76</sup> Arendt, H. *Imperialism*. New York: Harcourt Brace Janovitch, 1968. p. 23 - apud Harvey, p. 36-37.

<sup>77</sup> Santos; Silveira, 2000.

Esta interpenetração de racionalidades, como que dilui o sujeito da ação e confere um caráter quase anônimo à influência e ao papel desempenhado pelas grandes corporações nos processos de tomada de decisões. Pois, à medida que estas grandes corporações e grupos de interesse subsidiam de forma crescente as campanhas eleitorais de diversos partidos políticos, garantem um forte amparo e representatividade política nos órgãos ministeriais e setoriais de governo para a defesa de seus interesses e aprovação de projetos e políticas públicas. O Estado e seus mecanismos de representação político-partidária tornam-se reféns das negociações entre os grupos de interesses hegemônicos, que passam a definir a implementação das políticas, o que por si só compromete os mecanismos de participação social e de decisão democrática.

Resulta daí um esvaziamento do político e um desencanto com os partidos políticos. E este esvaziamento teria por base os programas amplos e vagos dos partidos políticos, bem como a falta de compromisso por parte de muitos representantes políticos eleitos seja para com plataformas efetivas de ação, seja para com os partidos políticos pelos quais foram eleitos e que são abandonados e trocados oportunisticamente após as eleições.

Evidencia-se, assim, o caráter opaco impenetrável e in-transparente do Estado. Se durante a ditadura militar o bloco no poder prescindia de implementar políticas sociais para garantir sua legitimidade, conformando um estado napoleônico acima das classes, com o regime democrático estas políticas sociais tornam-se imprescindíveis. Nesse sentido com o esvaziamento do político, para garantir uma base social de legitimidade e a autonomia relativa do bloco hegemônico no poder<sup>78</sup> o Estado implementa um largo espectro de políticas sociais. Garante, assim, uma melhoria relativa nas condições de vida para os setores mais pauperizados da população. É neste contexto, pois, de esvaziamento do político pelas políticas públicas, que se deve em boa parte o avanço das políticas sociais nos últimos dez anos. Sem dúvida são inegáveis os avanços implementados pelas gestões federais do partido dos trabalhadores como o Bolsa Família, o PROUNI<sup>79</sup> e outros programas de cunho social do governo federal. Porém, por seu caráter histórico assistencial essas políticas sociais não necessariamente contribuem para formar consciências cidadãs.

Este quadro geral expressa, ainda que de forma primária, um crescente aprofundamento das fissuras na relação Estado-Sociedade e o fim da política. Contribui para isso seja a manutenção e perpetuação de vícios do colonialismo, bem como de práticas arraigadas da ditadura e de outras ditaduras passadas, seja pela crescente corrupção e impunidade que contribuem para transformar a tomada de decisões em um jogo de cartas marcadas. Esvazia-se desta forma o sentido do político e da representatividade democrática, ao se privilegiar e atender, de forma in-transparente, a determinados interesses hegemônicos em detrimento de outros não-hegemônicos.

Prevalece hoje no território nacional, a política das empresas, das grandes corporações e como dizia Milton Santos “essa ‘política’ das empresas equívale (sic) à decretação de morte da Política”<sup>80</sup>. Por conseguinte passa-se, assim, da política à não-política e o resultado é a ingovernabilidade do território, como já colocava Milton Santos (2001). O

---

<sup>78</sup> Poulantzas, 1978.

<sup>79</sup> Programa Universidade para Todos.

<sup>80</sup> Santos, 2001, p. 32.

que converge para a proposição de Offe<sup>81</sup> de que a “ingovernabilidade” seria uma decorrência das contradições fundamentais do capitalismo.

Tem-se, desta maneira, que apesar das reformas encetadas pela Constituição de 1988 pouco avançamos nas formas de representação política, embora hajam se aberto novas arenas e canais de participação estes se defrontam com decisões tomadas em outras instâncias de poder. E, as mobilizações que pipocaram pelo território nacional em 2013 e seguem em curso apontam para um impasse, que se não for superado pode levar a ingovernabilidade do território. A superação desse impasse demanda, em termos teóricos, que aprofundemos a reflexão e compreensão da relação Estado-Sociedade, e trabalhemos as dimensões dessa relação. O que requer evitar tanto a abstração vazia de uma mera tipologia de diferentes “agentes” ou de seus relacionamentos — que não contribui de fato para orientar a compreensão da universalidade do fenômeno — quanto a singularidade empírica de estudos de caso.

De certa forma Offe<sup>82</sup> fornece-nos alguns elementos nesse sentido<sup>83</sup>, ao salientar que os processos de articulação (política) entre governo, sistema político e as forças sociais podem “ser mais bem compreendidos, se os imaginamos compostos de três níveis ou três arenas de conflitos, dispostas uma sobre a outra”<sup>84</sup>, não hierárquicas, mas circulares. A primeira seria o nível superficial da política, a arena dos processos políticos de decisões no interior do aparato estatal, cujos protagonistas são as elites políticas, que competem eleitoralmente e pelos escassos recursos; que decidem sobre programas político-sociais, legislação e orçamentos. Em uma segunda arena (subjacente a anterior) se produz, distribui e institui o poder político. É nesta arena que se determina tanto a agenda política e prioridade relativa dos temas políticos, como as soluções dos problemas e a durabilidade dos pactos e compromissos. A terceira arena é onde ocorrem as mudanças no interior da própria matriz social; são transformações que alteram os “pesos” relativos que os atores coletivos possuem na formação do campo de decisão (dos temas políticos); trata-se aqui das posições de poder social que são questionadas, objeto de mudanças e redistribuição, o que o leva a concluir que “o palco da política democrática deveria ser concomitantemente considerado como determinado pelo poder social e como determinante dele”<sup>85</sup>.

Enfim, em termos da práxis, da prática política, enquanto intelectuais, cabe reconhecer que se as atuais mobilizações e movimentos sociais por si só criam um impasse, também colocam em cheque e evidenciam os limites do regime democrático e de representação partidária ora vigentes. A superação desse impasse deve se dar politicamente e isso irá depender, por um lado, do rumo das mobilizações sociais, de sua capacidade de organização política e de reivindicar uma ampliação da democracia, dos direitos de cidadania em contraposição às exigências impostas pela reprodução do capitalismo global. E, por outro lado, irá depender da capacidade do sistema político de mudar, de se desvencilhar das peias corporativas, de ampliar a democratização e investir efetivamente no desenvolvimento social e na cidadania. Pois, lembrando Habermas<sup>86</sup>, cabe questionar de que vale a participação cívica se não estiver orientada para uma redistribuição do poder social?

---

<sup>81</sup> Offe, 1984.

<sup>82</sup> Offe, 1991.

<sup>83</sup> Limonad e Randolph, 2002.

<sup>84</sup> Offe 1991, p. 128.

<sup>85</sup> Offe, 1991, p. 131.

<sup>86</sup> Habermas, 1977.



## Bibliografias

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto / São Paulo: UNESP, 1996.

BECKER, B. O uso político do território. Questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.; HAESBAERT, R.; SILVEIRA, C. B. *Abordagens Políticas da Espacialidade*. Rio de Janeiro: Geografia/UFRJ, 1983.

BECKER, B. Revisão das políticas de ocupação na Amazônia. E possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, Brasília, set. 2001, nº 12, p. 135-158.

BECKER, B. K. Uma nova regionalização para pensar o Brasil?. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). *Brasil, Século XXI. Por uma nova regionalização?*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

BECKER, B. Geopolítica na Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, jan./abr. 2005, v. 19, nº 53, p. 71-86.

BRENNER, N. *New State Spaces, urban governance and the scaling of statehood*. Oxford: University Press, 2004.

CAPEL, Horacio. *Filosofia y ciencia en la Geografía contemporánea. Una introducción a la Geografía*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2012. 477 p.

CARNOY, M. *Estado e Teoria política*. Campinas: Papirus, 1988. p. 19-62.

ENGELS, F. *A origem da família da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

GRAMSCI, A. *Note sul Machiavello, sulla politica e sullo Stato moderno*. Roma: Editori Riuniti, 1996.  
<[http://www.liberliber.it/mediateca/libri/g/gramsci/note\\_sul\\_machiavelli/pdf/note\\_s\\_p.pdf](http://www.liberliber.it/mediateca/libri/g/gramsci/note_sul_machiavelli/pdf/note_s_p.pdf)>. [02 de abril de 2014].

HABERMAS, J. *Direito e democracia*. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, D. The Geopolitics of Capitalism. In: GREGORY, D.; URRY, J. (Ed.). *Social Relations and Spatial Structures*. London: Mac Millan/Cambridge, 1985.

HARVEY, D. *O novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

HEGEL, G. W. F. *Die Philosophie des Rechts. Die Mitschriften*. Stuttgart: Klett-Cotta, 1983.

HORTA, C. A. C. *Geografia Regional. Um resgate teórico macroescalar*. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

JESSOP, B. *State Theory. Putting the Capitalist State in Its Place*. Pennsylvania: University Press, 1990.

JESSOP, B. *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press, 2002.

JOHNSTON, R. J. Political Geography without politics. *Progress in Human Geography*. September, 1980, vol. 4, nº 3, p. 439-446.

LEFEBVRE, H. *La Production de L'Espace*. Paris: Anthropos, 1974.

LEFEBVRE, H. Space and State, 1978. In: LEFEBVRE, H. *Space, World. Selected essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009. p. 223-253.

LEFEBVRE, H. Space, Social Product and Use Value, 1979. In: LEFEBVRE, H. *Space, World. Selected essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009. p. 185-195.

LENCIONI, S. Novos Rumos e Tendências da Urbanização e Industrialização no Estado de São Paulo. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). *Brasil, Século XX. Por uma nova regionalização?*. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 67-77.

LIMONAD, E. *Os Lugares da Urbanização*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo São Paulo, 1996. <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-27042005-162418/>>. [02 de abril de 2014].

LIMONAD, E. Yes nós temos bananas. Praias, Condomínios Fechados, Resorts e Problemas Sócio-Ambientais. *GEOgraphia*. Niterói: UFF, 2007a, Ano IX, nº 17, p. 63-88. <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/215/207>>. [02 de abril de 2014].

LIMONAD, Ester. O fio da meada. Desafios ao planejamento e à preservação ambiental na Costa dos Coqueiros, Bahia. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007b, vol. 6, nº 245 (40). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24540.htm>>. [02 de abril de 2014].

LIMONAD, E. No todo acaba en Los Angeles ¿un nuevo paradigma. Entre la urbanización concentrada y dispersa?. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. 7, nº 734, 10 de julho de 2007c. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-734.htm>>. [02 de abril de 2014].

LIMONAD, E. América Latina mais além da urbanização dependente?. In: OLIVEIRA, M. P.; CORRÊA, A.; COELHO, M. C. N. (Org.). *Espacialidades Contemporâneas. O Brasil, a América Latina e o Mundo*. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE/FAPERJ, 2008a, vol. 2, p. 73-92.

LIMONAD, Ester. "Você já foi à Bahia, nêga? Não! Então vá! Antes que acabe...". Planejamento, urbanização e turismo no litoral do Nordeste brasileiro, tendências e perspectivas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008b, vol. 7, nº 270 (55). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-55.htm>>. [02 de abril de 2014].

LIMONAD, E. Em busca do paraíso. Algumas considerações sobre o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2013, vol. 15, p. 125-138. <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4174/4058>>. [2 de abril de 2014].

LIMONAD, E.; RANDOLPH, R. port@l.eletrônico.gov. Considerações sobre a interação Sociedade-Estado. *GEOgraphia*. Niterói: UFF, 2002, vol. 1, nº 7, p. 53-42.

<<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/76>>. [2 de abril de 2014].

MACHADO, T.R. *O poder do atraso na produção do espaço urbano. O caso de Palmas, TO*. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MONTE-MÓR, R. L. Outras fronteiras. Novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.) *Urbanização brasileira. Redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 260-271.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento. In: SANTOS, M. *et al.* (Org.) *Território. Globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 169-181.

MOREIRA, R. Uma análise crítica do modelo de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. In: *Anais do seminário "O Estado do Rio de Janeiro no século XXI: Olhando para o futuro"*. Niterói: UFF, 2001, p. 127-141.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. *Trabalho e sociedade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, F. M. C. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, N. *State, Power, Socialism*. London: New Left, 1978.

POULANTZAS, N. O Estado capitalista. Uma resposta a Miliband e Laclau. *Crítica Marxista*. Campinas: Unicamp, 2008, nº 27, p. 105-127. <[http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id\\_revista=27&numero\\_revista=27](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id_revista=27&numero_revista=27)>. [02 de abril de 2014].

RATZEL, F. The laws of spatial growth of states. In: KASPERSON, R. E.; MINGHI, J. V. *The structure of political geography*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2011.

RIBEIRO, A. C. T.; DIAS, L. C. Escalas de poder e novas formas de gestão urbana e regional. Rio de Janeiro, 9 Encontro Nacional da ANPUR, *Anais...*, 2001.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

SPÓSITO, M. E. B. Novas formas de produção do espaço urbano no Estado de São Paulo. In: REIS, N. G.; TANAKA, M. S. (Org.). *Brasil, estudos sobre a dispersão urbana*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2007, p. 7-28.