

Considerações sobre o Estado e sua atuação sobre o território

Stanley Plácido da Rosa Silva *

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a relações de poder existentes entre Estado e território, refletindo sobre como se dá a ação do primeiro sobre o último. Para tal, iniciaremos com uma análise sobre a conceituação de Estado e depois sobre o conceito de território. Finalmente, tentaremos demonstrar como e quando ocorre a ação do Estado sobre o território.

Palavras-chave: Estado; território; políticas públicas.

Abstract

This paper aims to analyze the power relations between State and territory, reflecting about the way the action of the former over the latter happens. In order to do so, we will start with an analysis on the conceptualization of State and then on the concept of territory. Finally, we will try to demonstrate how and when the State action on the territory occurs.

Key words: State, territory, public policies.



* **STANLEY PLÁCIDO DA ROSA SILVA** é Mestre em História Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ/FFP. Executivo Público do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

A relação entre Estado e sua ação no território muitas vezes é interpretada de forma difusa: ora tem-se um Estado hipossuficiente, controlador de todos os espaços ora tem-se um Estado espectador, passivo, sobrepujado pelos interesses de uma minoria. Tal dificuldade teórica reside, em muitos casos, na definição que se tem sobre o que seria o Estado e qual seu papel na sociedade e, igualmente, sobre o que seria o território, isto é, o que esse conceito representaria.

Na introdução de *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber afirma que o Ocidente teria uma vantagem especial sobre os outros povos, ainda que estes possuíssem diversas qualidades: só o Ocidente seria “racional” em seus diversos campos, seja científico, artístico ou literário. Todavia, o cerne do Estado Ocidental capitalista moderno seria, em sua concepção, o funcionalismo público. (2007: 23-25)¹

Um desenvolvimento mais apurado sobre o funcionamento da burocracia do Estado moderno é encontrado no livro *Economia e Sociedade*. Nessa obra, discorrendo sobre as formas de dominação, Weber observa que prioritariamente seriam de três tipos: 1) racional, efetuada por meio da burocracia; 2) pessoal, através do patrimonialismo e 3) carismática, baseada no carisma de um líder. No entanto, Weber não vê com bons olhos as duas últimas e considera a burocracia a melhor forma de se administrar um Estado. Weber acreditava que a principal

¹ “Nenhuma época e nenhum país experimentou, jamais, no mesmo sentido do Ocidente atual, a absoluta e completa dependência, em relação à sua existência, de suas condições econômicas, políticas e técnicas de um trabalho, e de uma *organização* de funcionários especialmente treinados. As funções mais importantes da vida diária da sociedade são desempenhadas por funcionários públicos treinados técnica, comercial e acima de tudo legalmente.” [grifo no original]. (WEBER, 2007: 25).

característica do Estado Moderno é a existência da burocracia. Para o autor, a burocracia, ordenada e regulamentada, seria a forma mais eficiente de administração, haja vista sua racionalidade e objetividade. (Idem: 1999: 197-212)²

Tal seria a primazia da burocracia sobre a sociedade atual que o autor chega a afirmar que a burocracia seria essencial ao funcionamento da sociedade, estando tão arraigada na sociedade capitalista que, aos que se opõem a ela, estaria cada vez mais difícil combatê-la. Assim, a burocracia seria central na dominação do Estado sobre a sociedade, visto que, para Weber, os que estão sob sua dominação

[...] não podem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica, especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza. Se este aparato suspende o trabalho ou é obrigado a fazê-lo, a consequência é um caos. [Ibidem: 222]

Em *O Estado, O Poder, O Socialismo*, Nicos Poulantzas procura analisar principalmente o papel do Estado nas relações de poder existentes na sociedade. Para isso, o autor parte da premissa de que “O Estado tem um papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe, e em especial a luta de classes”. (1991:43) Logo, para o autor uma questão central ao se interpretar o Estado é a partir da luta de classes, onde o fim da luta de classes significaria o fim do próprio Estado. (Ibidem: 43-46)

² Ibidem, p. 212. “A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens” (Idem, 1999:212).

Acerca da materialidade institucional do Estado, Poulantzas atenta para a divisão existente na sociedade contemporânea entre o trabalho manual e o intelectual, afirmando que o Estado não só incorpora esta divisão como a promove, dando como exemplo os concursos públicos e os órgãos burocráticos do Estado e os intelectuais que se tornam eles próprios funcionários do Estado e reproduzem mais uma vez esta divisão. Promovendo a individualização e elegendo-se o representante desses indivíduos (povoação), o Estado promoveria a “igualdade” entre as pessoas. (Ibidem: 60-72)

Não obstante, segundo o autor, é por meio da lei que o Estado se faz presente em todas as esferas sociais e estabelece no imaginário das pessoas o binômio Lei-Terror. Contudo, ressalta Poulantzas, “*A lei e a regra estiveram sempre presentes na constituição do poder*” e esta falsa ideia de oposição entre lei e terror só faz aumentar o poder do Estado, que nas sociedades atuais detém única e exclusivamente o monopólio da violência. (Ibidem: 85-87)

Deter o monopólio da violência não quer dizer que apenas a violência física mantém o poder do Estado, mas sim que é determinante para que isso ocorra. Todavia, “*A monopolização pelo Estado da violência legítima permanece o elemento determinante do poder, mesmo quando esta violência não é exercida direta e abertamente*” Para Poulantzas, mesmo sendo a lei um instrumento de dominação de grande valia para o Estado, isto não garante que ele a respeite sempre, pois “*Ilegalidade e legalidade fazem parte de uma única e mesma estrutura institucional*” (Ibidem: 92-96)

Sônia Regina de Mendonça (2004) também observa a centralidade da luta de classes no capitalismo atual e também o papel central que o Estado exerce na

sociedade. No entanto, deve-se também identificar os agentes desse tal “Estado”. Criticando aqueles que atribuem excessiva impessoalidade ao Estado, dotando-o inclusive de ações próprias.

Segundo a autora, devemos interpretá-lo – o Estado – à luz da matriz gramsciana, isto é, partindo do pressuposto de que este é fruto de uma relação social e, conseqüentemente, perpassado pela Sociedade Civil em conflito, onde cada classe ou grupo advindo das relações de produção busca nele inserir seus representantes. Não obstante, tais articulações em busca da hegemonia objetivam o controle do aparelho estatal para que, finalmente os interesses desse determinado grupo sejam atendidos de forma privilegiada junto a Sociedade Política. (Ibidem)

Seguindo esse raciocínio, Virgínia Fontes afirma que o erro teórico dos liberais seria a suposição de que Estado e sociedade civil seriam dois corpos estranhos entre si, desconsiderando o fato do Estado ser aparelhado e dirigido por indivíduos egressos dessa mesma sociedade civil. Ainda segundo a autora, justamente por isso o Estado restrito (Sociedade Política) também seria palco da luta de classes e de conflitos intraclasse. (2006: 210-213) Assim, mais do que “um comitê da burguesia”, como diriam Marx e Engels (2005: 13), é esse Estado que efetua usos e desusos do território, objeto de análise desse artigo.

Definir o que seria o território é um exercício teórico, no mínimo, complicado, haja vista a proximidade ou similaridade em relação ao conceito de espaço. Segundo Haesbaert, existem diversas conceituações de território, com estas variando de acordo com a área de estudo. Não obstante, para Haesbaert, pode-se dividir o conceito de território em: 1) político (ou jurídico-político); 2) cultural e 3) econômico. (2004: 35-40)

Em *O Brasil. Território e sociedade no início do século XX* Santos e Silveira procura definir o que seria território, e para tal chega à conclusão de que “[...] o território é um nome político para o espaço de um país”, podendo seu uso ser definido pela implantação de sua infraestrutura e que este é constituído pelos “[...] movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços [...]” (2001: 19-21)³

Talvez devido à passagem acima, Haesbaert atribui aos textos de Milton Santos uma visão economicista do conceito, que seria definido pelo seu uso e utilizado ora como recurso – classe dominante – ora como abrigo – classe hegemônica –. No entanto, não é a conceituação economicista a mais utilizada e sim aquela que faz associação entre este e o Estado. Para o autor, é preciso superar essas visões fragmentadas de território. Logo, “[...] a dimensão política, para além de sua perspectiva jurídica e estatal, é a que melhor corresponde pela conceituação de território”. (2004: 58-63)

A proximidade do conceito de território com o conceito de espaço é algo perceptível na literatura acadêmica. Assim, Santos, buscando uma interpretação do espaço, afirma que os espaços devem ser considerados “como um conjunto de fixos e fluxos” ou um par de categorias: “de um lado, a configuração territorial e, de outro, as relações sociais.” (2002: 61-62)

Para o autor “paisagem e espaço não são sinônimos”, e através da paisagem, por mais que nos esforcemos, apenas poderemos supor seu passado histórico. Em outras palavras, Santos pretende

demonstrar que devemos considerar o espaço como algo mais que um simples território, no entanto, intimamente ligado a seus habitantes. Segundo essa perspectiva, o espaço seria um híbrido da ação humana sobre a paisagem e vice-versa, com a humanidade agindo também sobre ela própria. A dialética não seria entre a sociedade e a paisagem, mas sim sobre a sociedade e o espaço que esta ajuda a constituir. Logo, “O espaço é a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais.”, sendo essas “formas espaciais” o correspondente a território, interpretado como o palco onde ocorrem as ações, mas que interage com os agentes num processo de mão dupla. (Ibidem: 103-109)

Se o Estado tem uma função e um papel em relação ao território, como se daria essas ações? Segundo Santos, “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social” (1996: 15) Igualmente, concordamos com Reis quando este afirma que “um território (não sendo um dado, não sendo estático nem sendo garantidamente homogêneo) é, sem dúvida, um lugar em que se inscrevem relações de poder”. (REIS, 2005: 69)

A ação do Estado se dá de diversas formas sobre o território. Na década de 1970, por exemplo, alguns municípios instituíram junto aos moradores uma estratégia de co-gestão das verbas quanto ao seu uso nas comunidades. Sabendo que não conseguiriam dar conta das demandas, as administrações repartiram com esses moradores a responsabilidade do não – atendimento das demandas.

Ante as reclamações de que não realizavam o anteriormente prometido, a resposta era de que eles - os moradores – sabiam das dificuldades por que passava a administração e que, por isso, deveriam se contentar com o possível. Dessa forma,

³ A definição de Santos e Silveira é muito próxima à definição de Estado contida em um dicionário corrente no âmbito escolar, onde Estado seria “divisão territorial de um país” Cf. BUENO, 1996: 268.

esses municípios poderiam redirecionar seus recursos ao atendimento das imposições do capital com a população achando que a municipalidade estava fazendo o possível por eles. (ANDRADE, 1996: 35-55)

Analisando a situação das metrópoles na atualidade, Maria Adélia de Souza chega à conclusão de que se tem feito muita política e pouca prática no que diz respeito às ações sobre o território nacional. Na visão da autora,

Há ausência de política territorial no país, devido à falta no discurso político da compreensão do território. O conjunto de ações, expresso em políticas setoriais, por meio de vários ministérios, atende mais aos interesses hegemônicos do que aos excluídos, porque o planejamento nacional não incorpora a visão territorial. A política territorial deve atender a quem usa o território, portanto a todos. (SOUZA, 2006: 39)

O território tende a modificar-se de acordo com os modos de produção e, sob o capitalismo moderno, passa a ser essencialmente político na medida em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço e usar esses mesmos procedimentos como objeto de dominação e coerção sobre a população que se encontra sob sua jurisdição. (POULANTZAS, 1991: 113-126)

Em tempos de globalização, Santos e Silveira afirmam que quando existe uma grande empresa global em um dado espaço local, esta presença incide sobre toda a política de infra-estrutura e econômica desse espaço, pois a presença e a influência desta empresa é que direcionará onde serão aplicadas as verbas públicas. Nesse exercício de poder, elas (as empresas) escolhem os pontos que considera mais logísticos para seu desenvolvimento e lucratividade,

resultando no que o autor chama de “espaços luminosos” (os melhores locais) e “espaços opacos” (o resto), ainda que o melhor para uns não o seja para outros. (2001: 292-294)

Para atingirem seus objetivos, as empresas pressionam o governo local em busca de benefícios com a clara intenção de tornar tais espaços “corporativos”. Dessa forma,

Quando as corporações encorajam segundo várias formas de convicção, a construção de sistemas de engenharia de que necessitam, e quando os governos decidem realizar tais obras, o processo de produção do espaço corporativo se fortalece. (Ibidem: 295)

Como resistir a essa situação? Para Santos e Silveira, reconhecer a importância do mercado interno é uma forma de se reduzir a desigualdade social, cabendo aos governantes de países pobres reavaliar a política de exportação, já que esta tem se mostrado agravadora da desigualdade social e não o contrário. Devemos estar atentos ao uso que se faz do território e a crescente “especialização” destes, pois a lógica empresarial não leva em conta as necessidades nem os potenciais locais.

O uso do território, em tempos de globalização, tende a ser definido pelas grandes empresas “globais”, o que reflete na preferência de vários governos de se privilegiar o setor exportador em detrimento do mercado interno. Nunca é demais lembrar que “O abandono das preocupações com o mercado interno aparece como única opção para uma participação no mercado dito global e o resultado é, frequentemente, a recessão, o desemprego e o empobrecimento das populações.” (Ibidem: 305)

Toda a ação de uma sociedade se passa num dado território, sendo que, habitado pelo homem, esse é um lugar que não

escapa de ações políticas. Como se vê, o Estado, na concepção gramsciana do termo, ainda tem um papel central no uso do território, seja na intervenção direta, através de um programa urbanístico, seja na formulação de políticas errôneas ou mesmo equivocadas e imprudentes.⁴

Quando não é o agente de transformação direta sobre o território – aqui considerado no seu sentido mais amplo – o Estado se omite⁵, o que também significa uma ação, pois essa omissão está a serviço de algum grupo específico, podendo ser econômico ou político.

Logo, a compreensão dos usos que são feitos do território deve levar em conta o papel do Estado e as relações de poder presentes nessa instituição, pois do contrário, continuaremos a assistir políticas públicas em nada identificadas com o ideal de *res publica* que deveria guiá-las.

Referências

ANDRADE, Ilza Araújo Lima de. **Políticas e Poder: o discurso da participação**. São

⁴ Segundo Maria Adélia de Souza, a instauração das nove Regiões Metropolitanas, em 1973-1974, foi feita à revelia de um grupo de cientistas sociais, entre os quais a própria autora que se dedicavam, patrocinados pelo governo, à realização dos estudos sobre o assunto. A definição de quais regiões receberiam o referido “status” foi em grande parte política, pois muitas destas, segundo critérios mínimos, não poderiam ser consideradas como tal. Cf. SOUZA, 2006: 29-30.

⁵ Uma discussão análoga é a que ocorre sobre o papel do Estado na economia. Quando os liberais pregam o fim da intervenção estatal nos assuntos econômicos, o que eles desejam, na verdade, é que o Estado patrocine um liberalismo selvagem. Não obstante, em tempos de crise são comuns os pedidos de perdão ou renegociação de dívidas, concessão de empréstimos ou mesmo que o Estado invista em algum setor pelo qual esses, de forma astuta, só irão se interessar quando as possibilidades de lucro forem claras e vantajosas.

Paulo/Natal: Ad Homem/Coop. Cultural UFRN, 1996.

BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. ed. rev. e atual. São Paulo: FTD/LISA, 1996

FONTES, Virgínia. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e lutas teóricas na década de 1980. In: LIMA, Júlio César França.; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs.) **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

HAESBAERT, Rogério. Definindo e território para entender a desterritorialização. In: _____. **O mito da desterritorialização – do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 15 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. (Coleção Leitura)

MENDONÇA, Sonia Regina. Classes, Poder e Estado no Brasil. Conferência de abertura. **I Simpósio Estado Brasileiro**. Niterói/RJ: digitado. 2004.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

REIS, José. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, v. 13, n. 1, 2005.

SANTOS, Milton. **Território: globalização e fragmentação**. 3. ed. São Paulo: Hucitec / ANPUR, 1996.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, Cátia Antônia; FREIRE, Désirée G.; OLIVEIRA, Floriano José G. de (orgs.). **Metrópole: governo, sociedade, território**. Rio de Janeiro: DP&A/FAPERJ, 2006.

WEBER, Max. Sociologia da dominação. In: _____. **Economia e Sociedade**. v. 2. Brasília: UnB, 1999.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2007. (Coleção A obra-prima de cada autor).