

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

YUJI SANTOS YANO

GEOGRAFIA E FEDERALISMO:
Saúde e Cidadania no Amazonas

MANAUS
2022

YUJI SANTOS YANO

**GEOGRAFIA E FEDERALISMO:
Saúde e Cidadania no Amazonas**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Geografia, submetido no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Amazonas, na linha de pesquisa: Espaço, Território e Cultura na Amazônia.

RICARDO JOSÉ BATISTA NOGUEIRA

MANAUS
2022

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo autor.

Y24g Yano, Yuji Santos
Geografia e Federalismo : saúde e cidadania no Amazonas / Yuji Santos Yano . 2022
121 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Ricardo José Batista Nogueira
Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Cidadania . 2. Federalismo. 3. Território. 4. Saúde. 5. Amazonas. I. Nogueira, Ricardo José Batista. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

YUJI SANTOS YANO

**GEOGRAFIA E FEDERALISMO:
Saúde e Cidadania no Amazonas**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Geografia, submetido no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Amazonas, na linha de pesquisa: Espaço, Território e Cultura na Amazônia.

Aprovado em dez de janeiro de dois mil e vinte e dois.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo José Batista Nogueira, Presidente
Universidade Federal do Amazonas

Prof^ª. Dr^ª. Ana Paulina Aguiar Soares
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Marcos Castro de Lima
Universidade Federal do Amazonas

Às minhas luzes, Mãe e Pai.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a meus pais por sempre me ensinarem e proverem uma educação de qualidade. Num país onde isto é exceção e privilégio, sinto-me eternamente agraciado e responsável por modificar esse cenário de alguma forma.

Agradeço ao querido orientador Ricardo Nogueira pelas conversas questionadoras e indagadoras (principalmente) sobre a política. Entre orientações, capítulos, *papers*, artigos (...) com a ajuda dele, saio daquela pequena sala muito melhor do que eu entrei.

Agradeço ao amigo Izidorio Neto por sempre acreditar no melhor de mim.

Agradeço ao amigo Fredson Bernardino pelas discussões filosóficas e teórico-metodológicas sobre as Ciências Humanas e pelas conversas nihilistas que sempre tivemos sobre a vida.

Foram de grande contribuição a mim.

Agradeço aos amigos do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Amazonas-UFAM pelo compartilhamento de tristezas e alegrias durante a minha formação na Geografia, Kamila Craveira “Kamomila”, Danielson Souza “Dan”, Thiago Neto “Tig”, Gabriel “Amazonas”, Carlos Eduardo Simões “Kadu”, Gabriela Mendonça “Gabs”, *et al.*

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFAM na figura do seu corpo docente e técnico, por promoverem um ensino autônomo, público, crítico, gratuito e de qualidade.

Agradeço ao Governo do Estado do Amazonas e ao Fundo de Amparo à Pesquisa do Amazonas-FAPEAM pela bolsa de mestrado concedida e pela sensibilidade supra burocrática durante a pandemia de COVID-19.

Siga a tua angústia, ela é o caminho rumo a ti mesmo.
Friedrich Nietzsche

RESUMO

Novos paradigmas são criados e reformulados diariamente no campo científico. As novas pautas, normas, leis, metodologias, métodos e fenômenos, fazem parte do processo de conhecimento e modificam a primária concepção da relação sujeito e objeto, do pensante e do pensado, como a forma elementar de conhecimento adquirido por meio da razão. Pautas como a cidadania, democracia, conflitos religiosos e escalas (re)surgem na nova agenda da geografia, embora, temas que para muitos estavam superados como o regionalismo, nacionalismo e localismo. A contribuição deste texto tem como propósito o entendimento da relação espaço, federalismo e cidadania, e como a dimensão geográfica pode ser abordada num conceito aparentemente tão imaterial. Desde sua institucionalização enquanto ciência e disciplina da geografia, a dimensão dos fenômenos políticos não aparentava o caráter de espacialidade de forma nítida, chegando ao ponto de muitos não entenderem o caráter político da geografia. A necessidade destes novos temas molda uma agenda interessantíssima à geografia, o estreitamento entre a relação espaço e o político. A cidadania é, e será, um tema interessante para os geógrafos, pois o entendimento da espacialidade desses fenômenos é essencial para mudar a concepção de que uma base territorial e infraestrutura não estão interligadas. O federalismo é apresentado como base de organização do estado e do(s) governo(s), que por meio dos territórios federativos criam instrumentos para que essa cidadania se promova e seja especializada, abrangendo o espaço atendido. Facetas da natureza propositiva do estado, principalmente como um agente possibilitador dos direitos sociais, será o foco dentro da análise a partir do território, onde demonstraremos a partir da regionalização do atendimento à saúde e a espacialidade deste serviço público do Estado do Amazonas.

Palavras-chave: Cidadania; Federalismo; Território; Saúde; Amazonas.

ABSTRACT

New paradigms are created and reformulated daily in a science. The new guidelines, norms, laws, methodologies, methods and phenomena are part of the knowledge process and modify the primary conception of the subject and object relationship, of the thinking and the thought, as the elementary form of knowledge acquired through reason. The theme citizenship, democracy, religious conflicts and scales (re)emerge on the new geography agenda, although themes that for many were surpassed, such as regionalism, nationalism and localism. The contribution of this text aims to understand the relationship between space, federalism and citizenship, and how the geographic dimension can be approached in such an apparently immaterial concept. Since its institutionalization as a science and discipline of geography, the dimension of political phenomena has not clearly shown the character of spatiality, reaching the point where many do not understand the political character of geography. The need for these new themes shapes an extremely interesting agenda for geography, the closer relationship between space and politics. Citizenship is, and will be, an interesting topic for geographers, as the understanding of the spatiality of these phenomena is essential to change the conception that a territorial base and infrastructure are not interconnected. Federalism is presented as the basis of the organization of the state and government(s), which, through federative territories, create instruments for this citizenship to be promoted and specialized, covering the space served. Faces of the purposeful nature of the state, mainly as an enabling agent of social rights, will be the focus within the analysis from the territory, where we will demonstrate from the regionalization of health care and the spatiality of this public service in the State of Amazonas.

Key words: Citizenship; Federalism; Territory; Health; Amazonas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Cartograma da regionalização da SEMSA realizada por distritos de saúde	97
Figura 2 -	Imagem de Satélite da área urbana de Manaus disponibilizada pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, representando a localização das unidades em atividade.	98
Figura 3 -	Mapa das Macrorregiões de Saúde do Amazonas	103
Figura 4 -	Mapa da Macrorregião Central do Amazonas	104
Figura 5 -	Mapa da Macrorregião Leste do Amazonas	104
Figura 6 -	Mapa da Macrorregião Oeste do Amazonas	105
Figura 7 -	Mapa de redes e fluxos a partir da regionalização da saúde realizada via PES 2020-2023	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Modalidades e quantidades de estabelecimentos assistenciais via distrito de saúde, que compõem os conteúdos institucionais de saúde do Município do Amazonas em Manaus, total de 78 estabelecimentos.	98
Tabela 2 -	Modalidades e quantidades de estabelecimentos assistenciais que compõem os conteúdos institucionais de saúde do estado do Amazonas em Manaus.	100
Tabela 3 -	Organização Regional da Saúde no Amazonas.	103
Tabela 4 -	Rede Física das Unidades Móveis de Saúde	107

LISTA DE SIGLAS

CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança
CAIMI	Centro de Atenção Integral à Melhor Idade
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEMA	Central de Medicamentos do Amazonas
CES/AM	Conselho Estadual de Saúde do Amazonas
CIB/AM	Comissão Intergestores Bipartite do Amazonas
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
COSEMS/AM	Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Amazonas
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FVS	Fundação de Vigilância e Saúde
HPS	Hospital e Pronto-Socorro
HPSC	Hospital e Pronto-Socorro da Criança
HPSA	Hospital e Pronto Socorro Adulto
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LACEN	Laboratório Central de Saúde Pública do Amazonas
OSS	Organização Social de Saúde
PES	Plano Estadual de Saúde
PNS	Plano Nacional de Saúde
PRI	Planejamento Regional Integrado
SES/AM	Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas
SEMSA	Secretaria Municipal de Saúde
SPA	Serviço de Pronto Atendimento
UBS	Unidade Básica de Saúde
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	Capítulo 1 - A CIDADANIA	20
1.1	O Encontro Tardio entre a Geografia e Cidadania: Apontamentos Geográficos	21
1.2	Pioneiros do Debate sobre Cidadania na Geografia	22
1.3	Pensar a Cidadania a caminho da Democracia	23
1.4	Sócrates, Platão e a Cidade: Uma Matriz Espacial da Cidadania	26
1.5	Aristóteles, da Cidade ao Cidadão	28
1.6	Império Romano e <i>Civitas</i>	31
1.7	Jean Bodin, Contratualistas e (Re)fundação da Cidadania Moderna	34
1.8	Lyotard e Bauman: Cidadania(s) Pós-Moderna(s)	40
1.9	Milton Santos: A Proposta de uma Geografia Cidadã	43
1.10	Bertha Becker: O Território como Instrumento de Construção da Cidadania	45
2	Capítulo 2 – A ESPACIALIDADE DA CIDADANIA	47
2.1.1	Uma Breve Consideração entre o Distanciamento da Geografia e Filosofia: O Desafio Epistemológico	48
2.1.2	Perspectiva Socioeconômica na Geografia: Limites Acerca do Debate Cidadão	50
2.2.1	Do Espaço do Poder ao Espaço Político	52
2.2.2	Cidadania na Era dos Direitos: Necessidade das Instituições do Estado e o Espaço Atendido	54
2.2.3	Estado e o Poder Infraestrutural	60
2.3	Considerações Preliminares: A Entrada do Federalismo na Perspectiva da Cidadania	63
3	Capítulo 3 – O FEDERALISMO	66
3.1.1	Fundamentos Universais do Federalismo	67
3.1.2	Uma Breve História do Federalismo Brasileiro	68
3.1.3	Centralização e Descentralização	72
3.2.1	A Dinâmica do Espaço Político no Federalismo	74
3.2.2	Federalismo enquanto Manifestação Espacial	77
3.3	Desconcentração Institucional e Territorial para melhor atender a Cidadania	80
4	Capítulo 4 - DIREITO SOCIAL À SAÚDE E A REGIONALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO AMAZONAS	83
4.1	Saúde como um Direito Social Fundamental no Brasil	84
4.2	Conteúdos Institucionais do Amazonas: Saúde	87
4.3	Geografia e Política: Regionalização e Descentralização	89
4.4.1	O Sistema Único de Saúde e a Regionalização da Saúde	90

4.4.2	A Importância das Redes Hieraquizadas e Regionalizadas: Um Paralelo sobre o Estado Amazonas	93
4.5	Manaus, a Expressão da Centralidade: Conteúdos Institucionais da SEMSA e SES/AM	95
4.6	Amazonas e suas Regiões de Saúde: Planejamento Regional Integrado - PRI	101
4.7.1	O Rio comanda a Cidadania?	106
4.7.2	Redes e Fluxos da Saúde no Amazonas: O Problema dos Municípios da Calha do Rio Negro, Itacoatiara e Apuí	108
	CONCLUSÃO	113
	REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

Definitivamente, a cidadania está na moda. Em diferentes terrenos da vida social, assim como em diversos domínios científicos, esta noção aparece, muitas vezes justaposta a outras e, por meio dessa colagem, os sentidos de justiça, de equidade, solidariedade, ética, direitos civis são sugeridos. Cidadania é, portanto, hoje simultaneamente uma ideia muito valorizada, mas, ao mesmo tempo, imprecisa em suas significações ou contornos.

Paulo César Costa Gomes

É a partir das palavras de um geógrafo que inicio essa dissertação na tentativa de entender o sentido da cidadania e como este tema surge na agenda da geografia, em especial da Geografia Política. Para compreender o caminho epistemológico é interessante e primário abordar a questão da nova agenda temática da geografia. Os temas configuram aspectos fundamentais para qualquer ciência desempenhar o seu papel enquanto instrumento investigador, analítico, compreensivo e descritivo. Cada área do conhecimento estipula em sua fundação enquanto disciplina sua temática, seus objetos, seus métodos e suas metodologias. É a partir destes instrumentos que se consolida uma concepção científica do objeto ou fenômeno que pretende dominar.

A institucionalização da Geografia assegurou que esta ciência era responsável pela compreensão do Espaço e seus derivativos categóricos: Lugar, Território, Paisagem e Região, e como estes espaços eram produzidos, utilizados, organizados e diferenciados, independentemente da sua finalidade, tarefa um tanto difícil. A investigação dos diferentes tipos de espacialidades formados a partir da atividade humana é extremamente complexa e laboriosa. A multiplicidade dos fenômenos interativos das grandes redes humanas continua a formar esse espectro amplo de interpretação do espaço geográfico. Com isso, vislumbra-se uma riqueza temática que a Geografia tem a oferecer. Dentro dessa imensidão de possibilidades da ciência geográfica acerca dos temas, seu *métier* é o maior (de)mérito.

No campo da Geografia, há a análise com a Política, relacionando-a com o território e abordado pela subdisciplina da Geografia Política. Esse ramo investiga componentes essenciais nas diferentes fases das sociedades, sempre ligadas aos conflitos de interesses entre o poder e a política que surgem das relações sociais, por fim materializadas em disputas territoriais. Os resultados dessas tensões e arranjos espaciais definem não apenas uma abordagem, mas um campo importante da análise geográfica. Entender as razões que expliquem as disposições das coisas no espaço, suas significações, suas consequências e suas

disputas, são o trunfo desta categoria. Os conflitos e relações entre o político e o território é um movimento que é expressão e modo do controle dos conflitos sociais e tem uma matriz de base territorial e simbólica da sociedade, definindo assim a abordagem político-territorial à luz da Geografia Política (CASTRO, 2014, p. 15).

Esse é o início almejado na compreensão dos fundamentos da análise política dentro da Geografia, uma perspectiva voltada para importância da política nos fundamentos de uma ciência do espaço. A política em referência neste quadro é a atividade que permite a vida em comum, compartilhada, e também é a apaziguadora dos conflitos que surgem dessa coexistência entre os indivíduos (CASTRO, 2014; ARENDT, 1998).

Este termo inicial - cidadania - pesquisado nesta dissertação, além ser abordado por várias disciplinas e ciências, também carrega contradições quanto a sua aplicação e principalmente quanto a sua polissemia. Certas particularidades no seu uso linguístico do cotidiano levaram a angústia do autor que vos escreve, promovendo pensar a cidadania como a partida epistemológica deste trabalho.

Todo acadêmico que queira entender esses termos que cercam as estruturas do poder político necessita de referências, mesmo que seja de termos comumente utilizados no cotidiano como: democracia, cidadania, norma, lei, administração, público, república, federalismo, etc. A diversidade de significados que podem ser encontrados quanto a estes termos são amplos, porém, majoritariamente buscam-se esses significados no Direito e/ou na Ciência Política. Porém até mesmo nessas ciências o significado é pouco (ou nada) esclarecedor.

No *Dicionário de Política*¹ de Norberto Bobbio *et al* é curiosíssimo notar que não há verbete sobre Cidadania! Além de não haver verbetes de termos correlatos também! Por mais que dicionários façam cortes conceituais muito das vezes restritivos na análise científica e filosófica, é de surpreender que algo tão comumente utilizado como Cidadão *et al* correlatos, não possuam definições que possam minimamente nortear o pensamento da ciência política ou jurídica, ou melhor, das ciências humanas em geral! No caso citado do cidadão, especificamente, a falta desse conceito ou uma rasa definição, faz que o significado de cidadão seja algo vago e sem aplicação prática, podendo ser substituída facilmente por qualquer outro termo que se refere ao indivíduo.

¹ Sobre Bobbio; Metteucci; Pasquino (1998), apesar de negligenciarem a classificação de cidadania em seus verbetes, este dicionário ainda é uma ferramenta fundamental para aqueles que desejam ultrapassar os obstáculos semânticos da política e do direito.

Os dicionários gerais da língua portuguesa trazem a cidadania como unicamente ‘*qualidade de cidadão*’² ou aquele possui ‘*gozo de direitos*’. Simplesmente são trazidos limites conceituais reduzidos, que por mais limitada seja essa definição, traz uma concepção unicamente moderna. Essa modernidade do termo remete à ideia única e exclusiva de indivíduos que possuem direitos e deveres decorrentes da relação sociedade/estado. Assim, não se resgata a gênese (na antiguidade) do termo cidadania ou do cidadão.

A proposta é tentar resgatar a aplicação primária da cidadania. Sobre o resgate da evolução do termo, pretende-se entender as lacunas da vã aplicação que se faz atualmente serve para desvendar as geografias que podem estar escondidas onde se menos espera. Busca-se o diagnóstico da dimensão espacial dos fenômenos políticos e seus conflitos distributivos a partir da lógica de justiça espacial.

As pessoas não sabem quem são, mas sabe que são cidadãos, para alguns até ‘*cidadão de bem*’ como se existisse seu antagonismo, o ‘*cidadão de mal*’. Quando retornamos à primazia do termo, afirmações dessa natureza tornam-se descartáveis e até representações de certa jocosidade.

Contudo, os desdobramentos que serão revelados pela cidadania trarão a geograficidade³ que o termo carrega e como as formas de estado em nome da cidadania transformam o espaço em espaço político, modificando suas articulações e reconfigurando o território. Essa é a simbiose entre geografia e cidadania.

A organização deste trabalho será realizada a partir dos temas: genocracia e democracia (GOMES, 1997, 2002), onde laços sanguíneos são substituídos pelo *demos*, uma estrutura política que funda em traços territoriais. A ligação do espaço político e o território sempre estarão presentes. Inicialmente se abordará a primária concepção de cidadania apresentando pequenos lapsos de ligação com o espaço. Assim, reforça-se a hipótese que cidadania tem faces intrinsecamente territoriais. Com isso, constituir-se-á uma forma linear-histórica para entender a evolução da cidadania enquanto termo em aspectos gerais e fazendo recorrentes relações com o espaço geográfico. São levantamentos dessa natureza que permitem pensar a cidadania também como interesse da geografia e (re)colocar o geógrafo no debate político-institucional.

A segunda parte está focada numa perspectiva epistemológica geográfica, explicando desdobramentos temáticos que trouxeram o federalismo e principalmente a cidadania para

² Fernandes *et al.* (1997); Michaelis (2020).

³ A geograficidade referenciada é sobre a distribuição espacial dos fenômenos (políticos), e não necessariamente uma perspectiva da geografia dardeliana acerca da geograficidade como reflexão puramente ontológica de espacialidade.

uma abordagem espacial. Serão indicadas críticas à agenda temática, aos métodos e apresentando caminhos de confluência entre cidadania, federalismo e geografia.

A cidadania será esmiuçada desde a matriz grega até os tempos atuais na geografia (política). Um levantamento da evolução conceitual será realizado na tentativa de compreender as relações com o espaço. Suas bases, seus conflitos e seus aprimoramentos, serão debatidos na busca de melhorar o entendimento do estado, da cidadania atual e os debates sobre o cidadão contemporâneo.

Seguidamente, buscaremos a compreensão de cidade, cidadania e cidadão por meio da escola socrática. Sócrates e Aristóteles foram figuras centrais na referência das matrizes espaciais que buscaremos como a gênese do pensamento político da antiguidade. As obras aristotélicas e a forma dialética socrática ofereceram pontos de convergência com a definição de cidadania e cidadão, todos eles voltados à antiga *polis* grega indicando um substrato referencial (espaço). Além disso, apresentaram o aspecto embrionário das instituições políticas da atualidade. Ambas as perspectivas de análise, fortemente, influenciaram o pensamento político posterior romano.

Os romanos foram os primeiros a instrumentalizar a *civitas* para fins expansionistas. O modelo de distribuição espacial do império romano auxiliou a inserir neste trabalho essa forma de modelo institucional-político-territorial em que se utiliza instrumentalmente a cidadania. Fenômenos da democracia (GOMES, 1997, 2002) também são vistos nessa forma de governar, e neste momento o modelo rudimentar de estado começa a ser inserido na forma de conceber a cidadania enquanto título e *status* ao indivíduo. Faces que serão mais bem estruturadas na cidadania moderna, onde os estados com um grau de complexidade e institucionalidade maiores, herdaram essa inserção da cidadania atrelada ao quesito estatal.

Enquanto os romanos trouxeram o Estado para a discussão, a versão mais bem polida pelos modernos claramente ganha um protagonismo maior. A era moderna e os seus estados trouxeram a cidadania para dentro de si, é neste momento que ocorre a monopolização do cidadão pelo estado. O que de início parecia apenas um instrumento de coação para um projeto expansionista, torna-se o corpo e a alma, ou melhor, a sociedade e o estado. As figuras emblemáticas de Jean Bodin e os Contratualistas (John Locke, Thomas Hobbes e Rousseau), foram os norteadores para entender a ideia de contrato entre esse indivíduo cidadão e a instituição do estado.

Em seguida, leituras não voltadas inicialmente para esta qualificação, como Lyotard (1979, 1986) e Baumam (1998) foram incluídas. Esses autores encontraram no conceito de cidadania pós-moderna similaridades com uma análise de geógrafos urbanos que utilizam da

dimensão socioeconômica na interpretação sobre cidadania. A ideia de pós-modernidade implica ainda mais na vasta polissemia e importância que o termo possui, enriquecendo o debate e por isto sendo utilizado.

Como dito anteriormente, geógrafos urbanos marxistas utilizaram a dimensão socioeconômica para o estudo da cidadania, este foi o ponto de confluência que levou a relacionar o pensamento de Santos (1987, 2000) aos pós-modernos, este importante quadro da geografia e das ciências humanas, foi o pioneiro na abordagem sobre a cidadania e geografia. Embora esta autora não esteja no rol dos marxistas, Becker (1991) também, mesmo apresentando a cidadania como figura secundária e não central, trouxe contribuições importantes da geografia urbana e da geografia política para uma análise deste tema.

A cidadania entrou na geografia em meio do fervoroso debate dos meados da década de 80, um contexto de modificações dos quadros institucionais, políticos e econômicos no mundo e no Brasil. A geografia passava também por uma difusão e mudança metodológica que alterou a agenda temática da disciplina. Nesta parte específica do trabalho, serão expostos questionamentos quanto ao tipo de renovação temática que fora realizado, além de levantar breves comentários do distanciamento da geografia com a filosofia.

As últimas abordagens sobre esse debate cercam a atuação do estado territorial, já monopolizador e instituidor do cidadão. A transformação dos espaços políticos e suas articulações são os pontos principais a serem discutidos. O sociólogo Michael Mann (RODRIGUES, 2011) servirá como base teórica para interpretação dessa atuação do estado no território com o conceito de poder infraestrutural, além da utilização do conceito de *espaço atendido* por Trigal e Del Pozzo (1999). Neste momento as instituições dentro da acepção de garantidoras de direitos serão essenciais para entender a atual espacialização da cidadania no território.

Sobre cidadania, a tríade dos direitos propostos por Marshall (1967) é o principal caminho nesse debate. Na perspectiva da política, a face da cidadania torna-se possível por meio dos direitos e das múltiplas faces desses direitos, que estabelecerão a partir da interpretação dos fenômenos espaciais da cidadania pela lupa da Geografia Política.

O ponto cabal: a questão espacial e/ou geográfica tem influências na cidadania? Até esta parte propedêutica pode-se dizer que sim, mas precisa ser mais bem realizada. As formas de solucionar esse questionamento se deram por meio da distribuição institucional no território nacional, regional e principalmente municipal, onde a ordem espacial das instituições se manifesta e afeta o social e territorial.

Desse modo, trataremos como a incapacidade/indisponibilidade dos aparatos da infraestrutura institucional afeta, interfere e define na proposição dos direitos individuais, ocasionando injustiças sociais e desigualdades regionais. O federalismo entrará neste momento como uma forma de prover territorialmente essa institucionalidade para promoção da cidadania.

Com a proposta substancial de prover esse debate sobre federalismo e cidadania na geografia, buscou-se adensar os três primeiros capítulos com contribuições teóricas importantes para o debate do direito social na Amazônia. A predileção por discutir brevemente a saúde é apenas porque esta impõe um caráter de celeridade maior que outros direitos. Contudo, isto é apenas uma das muitas formas que a cidadania pode se manifestar espacialmente.

Por fim, a partir da discussão sobre cidadania e federalismo, discutem-se as ofertas dos serviços de saúde no Amazonas e como o estado por meio da sua estrutura político-administrativa regionaliza seu atendimento em municípios polos/sedes. Em princípio a proposta é dissertar acerca as manifestações da inserção territorial das instituições da saúde no Amazonas, suas redes acessibilidade e sua mobilidade no território amazônico. É nessa proposta final trabalho que se apresenta a manifestação empírica desse serviço e como este pode ser um indicador de maior ou menor cidadania no Estado.

**CAPÍTULO I:
A CIDADANIA**

1.1 O Encontro Tardio entre a Geografia e Cidadania: Apontamentos Geográficos

A cidadania e a geografia nem sempre convergiram nos debates acadêmicos. O estudo de resgate temático restrito à geografia faz-se fundamental. Os estudiosos provenientes de outros campos científicos se surpreendem quando tomam conhecimento de um estudo geográfico sobre a cidadania *et al.* Esse aspecto espacial pouco aparente será explorado, representa uma importância para quebra da limitação construída para o tema que está preso aos aspectos apenas imateriais, excluindo o espaço dessa discussão. Para entender melhor esse encontro tão recente, nada melhor que começar o estudo por meio dos temas que a Geografia trabalha.

Sobre os temas, no campo dos significados e da linguística, a sua morfologia implica na derivação do latim *themas*, que por seguinte deriva do grego, significando: o que é proposto (ABAURRE *et al.*, 2005, p.157). Então, o que é(era) proposto? Dentro da Geografia se propõe diversas vertentes de elementos a serem estudados. Esse é um movimento constante e linear dentro da ciência em geral, causado pelo seu esgotamento ou incapacidade analítica leva a sua constante renovação. Para entender o caminho majoritariamente divergente que a Geografia tomou quando relacionados a temas como cidadania e federalismo, um estudo epistemológico inicial será realizado para embasar este trabalho geográfico.

A Geografia e a Política nascem do conflito no espaço e da sua estratificação, a primeira vez a se utilizar o termo Geografia Política foi o filósofo francês Jacques Turgot em 1750, com propósito de criar uma *Teoria da Geografia Política*, e primeiramente tratar a questão política com a geografia. A terminologia passou por diversas influências que a fortaleceram, desde Maquiavel a Montesquieu, porém é a partir de Ratzel que a institucionalização da Geografia Política como subdisciplina se concretizou na Alemanha no final do século XIX (CASTRO, 2014, p. 19). Antes de tentar construir uma linha histórica quanto à origem da Geografia Política, que não é o propósito, busca-se em suma a evolução temática e o resgate breve da origem da aceção dos territórios ou dos espaços políticos na construção da cidadania.

Para tanto, coloca-se aqui algumas perguntas: O que leva ao encontro da Geografia e a Cidadania?; ou a Geografia e a Democracia?; ou a Geografia e Federalismo?; como a Geografia Política que nasce como uma teoria, sofre tantas influências da modernidade e trabalha na linha da cidadania e do espaço? Um caminho epistemológico foi traçado para entender essa relação, que inicia no indivíduo, passa para espaço político, entra no

federalismo e as instituições e por fim possibilita o exercício da cidadania no território fundamentada pelo acesso à saúde, respectivamente.

1.2 Pioneiros do Debate sobre Cidadania na Geografia

A Geografia está em crise, viva a Geografia!
Carlos Walter Porto Gonçalves

A primeira vertente a trabalhar esse tema na geografia foi a corrente crítico-marxista, fazia-se com que temas como luta de classes fosse a essência radical da produção/uso do espaço, da desigualdade espacial, monopolização e territorialização do capital, isto cada vez mais frequentes na academia. Naquele momento se fazia uma ruptura ao neopositivismo adotado até os anos 70, chamada *New Geography* – Geografia Quantitativa, considerada extremamente alienada e alienante.

Novas questões distributivas relacionadas ao espaço, advento de novos agentes e matrizes sociais, faziam com que essa corrente crítico-marxista em relação ao espaço se limitasse por meio da aproximação com a economia política, mas óbvio que a observação negativa feita é sobre o excesso e não a aproximação em si das disciplinas. A importância que a economia política teve para o advento de uma agenda democrática intensamente debatida no final do século XX continua a ser essencial e de suma importância para a cristalização de um Brasil democrático. Porém, a crítica a esse processo foi intensamente julgada como negativa, pois novas pautas surgem e a limitação do materialismo histórico-dialético tornou-se insuficiente na capacidade de análise do território, essa concepção ao reducionismo da ordem de análise ao social e econômico, traz esgotamento (Castro, 2014). Esse é um levantamento interessante quanto à necessidade da Geografia em relação, não somente ao método, mas também a certa dependência de uma análise infraestrutural marxista. Para muitos revelou uma falta de autossuficiência enquanto ciência essencialmente espacial.

É preciso entender o desgaste passado nas formas de ver a geografia, e como o materialismo histórico-dialético adentrou enquanto método. A geografia foi dividida até meados da década de 70 entre duas grandes vertentes, Tradicional e Quantitativa. A tradicional utilizava métodos regionais frutos de uma interpretação vidaliana, enquanto a geografia quantitativa ganhava o *status* de ciência, utilizava uma modelagem em seus estudos. Considera modelagem, pois tudo se torna modelo matemático por meio do neopositivismo (CLAVAL, 2011). A geografia marxista faz uma ruptura radical com a geografia tradicional e quantitativa, ambas vistas como retrógradas e anacrônicas até então. O marxismo na

economia política trouxe um arcabouço filosófico e metodológico que faria mais sentido no contexto político e social para a ciência geográfica, dá luz a uma juventude subversiva após maio de 1968.

A revista *Hérodote* na França em 1976 funda uma vertente importante do pensamento crítico na geografia francesa. Não foram poupados os apontamentos de crise no caminho construído pela geografia, principalmente da geografia tradicional vidaliana. Há uma acusação por trás da ‘tradicionalidade’ que escondia as verdadeiras pretensões nefastas do capital, uma ciência mascarada que ocultava seus propósitos. O método regional utilizado por La Blache não foi poupado das críticas dos marxistas, estes defendiam que o conceito de região era limitado a uma escala, assim ignorava o papel do capitalismo como força principal na organização do espaço geográfico.

Para a geografia quantitativa, Lacoste (2001) fez graves acusações aos estados maiores e ao capital, pois eles monopolizavam a informações sobre o espaço tendo assim uma visão integrada e assim poderiam realizar ações articuladas do controle do território, enquanto o pragmatismo superficial ensinado nas salas de aula fazia com que o cidadão tivesse uma visão fracionada do espaço limitada ao cotidiano e ao seu circuito social. Isto era a prova que a geografia precisava fugir da pecha de ser uma ciência que fortalece os instrumentos de dominação e tornar-se um instrumento emancipatório.

Os críticos marxistas condenaram o positivismo como um método rigoroso, neutralizante de um saber crítico, constituído sob parâmetros que valorizam a existência de classes sociais (GOMES, 2016, p. 278). Gomes (2016) levanta uma análise interessante quanto a isto, em que o próprio positivismo que se proclama como um método objetivo, porém torna-se refém do historicismo ao tentar estabelecer leis gerais que pretendem ser válidas *ad aeternum*.

Nesta perspectiva a geografia crítica não somente torna-se uma ciência que explica a segregação espacial ocasionada pelas lutas de classe, como também apresenta um prognóstico de mudança dessa estrutura social. Assim, se opondo radicalmente às pretéritas geografias – tradicional e quantitativa. Quanto ao principal manifesto crítico realizado na época:

Sem romper com os fundamentos teóricos e filosóficos da Geografia Tradicional, a chamada ‘Nova Geografia’ não fez mais que precisar (matematicamente) as imprecisões da Geografia Tradicional e, assim, viria a facilitar a identificação dos seus problemas. Esta sim sua maior contribuição (GONÇALVES, 1978, p. 19).

A proposição de uma Geografia mais impositiva e agente das mudanças eram frutos das manifestações que ganharam vez no cenário nacional. Na obra de Gonçalves (1978) no terceiro encontro nacional de geógrafos no final da década de 70, fica evidente a inquietação da juventude quanto àquilo que há um século havia sido proposto, para ele:

Não pretendemos com essas afirmações demonstrar a inutilidade da Geografia. Apenas alertamos para o fato de que essa alienação da maioria dos geógrafos têm ocorrido exatamente num momento em que cada vez mais se acentuam as referências ao espaço, em que este é discutido e divulgado, exigindo de nós um posicionamento (GONÇALVES, 1978, p. 6).

Vale ressaltar que mesmo com a abordagem nitidamente militante da geografia nesse manifesto. Fundou-se uma necessidade de revisão até mesmo filosófica e re-flexiva para a Geografia se renovar enquanto ciência, deixando velhos paradigmas erroneamente considerados ‘‘modernos’’ em que a quantificação em demasia era o caminho para a consolidação de uma ciência. O entendimento das novas adoções de métodos fez que essa parte da história, classificada como maior crise dela, caminhasse em direção da filosofia, política e da economia. Pode-se dizer que a crise da geografia trouxe temas que fizeram o autor a escrever a essa qualificação por meio deste resgate a política e a filosofia.

A (maior) crise da Geografia propiciou esse encontro.

1.3 Pensar a Cidadania a caminho da Democracia

As formas de governos são aspectos fortemente explorados na antiguidade, a democracia faz parte desta seara. A cidadania nasce do *genos*, laços sanguíneos, a solidariedade familiar, e posteriormente caminha para o campo do *demos*. Quando há a mudança da genocracia para democracia na antiguidade, rompe-se com a estrutura social e política em vigência. A base de acesso e representação dos laços sanguíneos (genocracia) foi substituída na democracia por uma representação com recortes espaciais, territoriais. Quanto a cidadania e democracia, seus respectivos adventos são especializados. Quanto a isso, Gomes (1997) afirma que:

Desta forma, democracia e cidadania surgem de uma reorganização do território. A ancestral comum deixa de ser o elemento-chave da solidariedade comunitária e esse laço agora é exercido pela delimitação de um território, um limite físico de inclusão e, conseqüentemente, pela delimitação de outros territórios de exclusão (p.45).

A cidadania de certo modo também pode servir como instrumento de coação, privando-o(a) da capacidade de participar politicamente dos debates públicos que influenciavam os rumos da *polis*, como também, controlam o acesso aos espaços públicos. Democracia e cidadania, inicialmente surgem em períodos muito próximos sendo assim complementares. Gomes (1997) ressalta que a democracia nasce quando a divisão dos grupos é utilizada termina ou perde força, pela intensa fragmentação territorial. A dinâmica do território está associada diretamente à força da democracia. Ambos os temas, democracia e cidadania nascem de uma organização territorial.

A cidadania é tema que foi debatido por diversos intelectuais da ciência política e caminha por volta de 40 anos no campo da Geografia. O acesso aos lugares caracterizou a perspectiva de análise espacial e despertou interesse por parte dos geógrafos. Qual o indivíduo que pode ter acesso ao território? A partir deste questionamento certamente norteou a análise geográfica.

Pensar na perspectiva também da relação do território com a democracia é essencial, o território é uma estratificação de algo no espaço, nessa perspectiva, o território é definido pelo acesso diferencial do qual ele é o objeto, por certo exercício do poder do qual é produto e um dos principais instrumentos (GOMES, 2002, p. 139). Há um encontro da cidadania, democracia e o território, no entendimento que eles são componentes da estrutura de arranjo espacial de uma sociedade. Então, há uma importância da cidadania e da democracia quanto à dinâmica territorial da sociedade em geral.

Porém, certos aspectos romperam com a característica primária da cidadania que é advento da(na) cidade, atualmente vincula-se a cidadania a uma concepção mais complexa dependente do estado e do território nacional. A ideia de ser apenas um aspecto de fragmentação do território para melhor administrar a cidade deve ser resgatada para mais bem entender essa cidadania (nacional) em vigência.

Os modelos político-institucionais possuem fortes influências no espaço. A adoção principal de que o espaço por excelência é político, contribui para pensar neste caminho que a dissertação se propõe a realizar. A democracia é a forma mais primária da política. Castro (2013, p. 12), aponta que a democracia “ [...] é a possibilidade do encontro dos indivíduos livres e diferentes, porém tornados iguais perante a lei. E a geografia é a análise da ordem espacial desse encontro, dos processos e formas que daí resultam”.

A proposição da democracia em relação à cidadania favorece as noções de igualdade e liberdade. Para geografia é importante como isto provém na ordem espacial. Abre-se a possibilidade de um território mais democrático por meio das instituições que possibilitem

essas noções, principalmente de igualdade e equidade. São essas as características principais de entendimento da cidadania no caminho da democracia como pontos iniciais para o debate.

1.4 Sócrates, Platão e a Cidade: Uma Matriz Espacial da Cidadania

Para melhor compreender a democracia e cidadania necessita-se o resgate dos primeiros debates acerca do tema (Sócrates, Platão e Aristóteles). A Filosofia Socrática que destoou racionalmente da Escola de Mileto, pautada em desvendar as formas elementares das coisas e dos seres, não atendiam às demandas dos novos organismos políticos que a *polis* criava. Assuntos voltados para a república, cidadania, ética, moral e democracia, construíram o que posteriormente marcaria desde a Antiguidade uma corrente de pensamento mais influente até o século XVI com o surgimento do Iluminismo. A cisão da Escola Socrática para iniciar os debates acerca desta qualificação deu-se em relação da primariedade histórica do tema, os escritos iniciais de Aristóteles auxiliam no atual entendimento e ressignificação dos conceitos atuais, inclusive a cidadania e democracia.

A primeira referência espacial identificada nos escritos políticos foi a *polis*. Antes de qualquer coisa, A *polis* é um substrato referencial de uma matriz espacial. A cidadania e a *polis* são cunhadas enquanto conceitos na Grécia Antiga e mais fortemente debatidos pelos Socráticos, uma como expressão do subjetivo e outra como expressão material, respectivamente.

Os Pré-Socráticos (Tales, Anaxímenes e Anaximandro) por mais que tivessem sido os fundadores do pensamento grego, não propuseram o debate acerca da *polis* e o cidadão, estavam interessados em encontrar a causa primária de todas as coisas, e até hoje só foi respondido por meio da meta-narrativa do imaginário religioso, fruto de uma incerteza que perdura até a atualidade. Assim, o *logos* humano direcionou-se pela conquista da realidade do seu todo, princípio de todas as coisas, e em alguma de suas partes, hoje representada pelas "ciências particulares" (REALE e ANTISERI, 1990, p.31). Pode-se dizer que é a partir de Sócrates que se descobre o homem.

Os Socráticos iniciam toda discussão, contudo, é Platão (2002) que emerge na colocação do indivíduo frente a *polis* - espaço, e os conflitos resultantes dessa interação, cidade e cidadania, ou melhor, **cidade e cidadão** (grifo nosso). A preocupação quanto ao ordenamento das palavras na última frase é que uma é antecessora da outra, uma é coexistente da outra. É significativo pensar que a *polis*, é a estrutura espacial a fundamentar esse conceito de cidadão, como também é radical da palavra *política*. A politização funda o cidadão.

Ao pensarmos cidadania, política e democracia, inevitavelmente a ideia de justiça é rapidamente projetada para a mente. Para entendimento da relação da expressão material (espaço) e o indivíduo, buscaremos a *República* de Platão (2002). A constituição desta literatura clássica é realizada em forma de diálogo, uma particularidade deste pensador, que foi inspirado em Sócrates e seu método dialético realizado nas Ágoras.

Uma breve narrativa extraída da obra supracitada será realizada a seguir, fazendo com que a importância de Sócrates acerca da escala seja louvável, revelando a cidade enquanto provedora desse cidadão. A partir do conceito de justiça, entende-se como o coletivo é ponto capital para entender o conceito de *polis* na antiguidade.

Trasímaco, sofista, afirmava que a Justiça seria ‘prevalência do mais forte sobre o mais fraco’, simplesmente conveniência do mais forte, Sócrates refutou isto, pois para ele o mais forte a vencer sempre aplicado a justiça não faria sentido, necessita-se o exercício da justiça ao conjunto da sociedade e não somente para si. Sócrates reproduzido por Platão (*República*, Livro I), discorre acerca do que é justo e o que é Justiça num diálogo realizado com Polemarco e Céfalo. Logo após questionado sobre a justiça e felicidade, é perguntado: ‘quem seria mais feliz? O homem justo ou o homem injusto?’ Pois aqueles que genuinamente eram justos, tornavam-se vítimas da própria justiça, enquanto os pseudos justos que aparentavam ser o contrário da sua essência, no final eram louvados e formavam riquezas. Então, Sócrates propõe quebra de escala na análise, onde parassem de buscar a justiça unicamente no indivíduo e ampliassem a justiça no conceito da Cidade - *Polis*. Quando ampliadas a uma escala maior se oferece uma perspectiva mais rica e holística, mesmo que embrionariamente já se entenda que o conceito também de justiça estava ligado ao conjunto e não ao indivíduo.

Para a geografia o importante é destacar nesta narrativa que a cidadania se desprende unicamente do indivíduo e busca o conceito de termos imateriais (democracia e cidadania) numa matriz espacial. A forma de pensar de Sócrates em buscar uma complexidade circunscrita na cidade, posteriormente, auxilia na construção dos termos que buscamos, entre o indivíduo e a cidade. Todo este caminhar por meio desta história, aparentemente foge do assunto proposto, mas intenção é entender que ao mesmo tempo em que *polis* é uma expressão (i)material, pois é a porção espacial, é ao mesmo tempo o fruto da imagética de harmonia da sociedade civil pelos gregos, entendendo que o indivíduo até mesmo inserido no senso de justiça estava inserido num plano maior da *polis*⁴ e dos interesses do coletivo.

⁴ Sobre o entendimento de *polis* em Platão, discípulo de Sócrates, para ele a questão cidade era importante, não existia diferença entre a ética e a sociopolítica, a sociopolítica é dependente da ética, as leis que regem uma

É relevante essa primária análise acerca das quebras de escalas, fator essencialmente geográfico, a ruptura efetuada por uma primeira fase que a Filosofia Socrática. Ela fez com que o ônus da harmonia pudesse sair unicamente do indivíduo, partindo para outras matrizes, criando limites, substratos referenciais a partir dos recortes, que neste caso é a Cidade - *Polis* e a construção da consciência coletiva a partir do conceito de justiça.

1.5 Aristóteles, da Cidade ao Cidadão

Um homem sem cidade, sem cidadania, não é propriamente um homem, mas um deus ou um animal, ou uma 'coisa animada', tal como é um escravo.

Aristóteles

Aristóteles dispôs um livro em seu *Magnum opus*⁵ para definir o que até então estava construído nas normas de trato social gregas de forma muito confusa, embaralhada e dispersa. Um dos pontos que fundamentaram a construção do Livro Terceiro de *a política*³, de Aristóteles (2011), foi a definição de cidade, no qual ele faz essa associação fundamental ao cidadão, revelado no capítulo 2 (livro 2). Pode-se dizer que o pensamento Aristotélico utilizado nesse caso é linear ao pensamento Socrático e Platônico. Ainda que de forma implícita ou até mesmo não intencional, cria-se um escopo do que viria a ser a definição contemporânea de cidadania, e reforçando que a cidade (*polis*) como unidade territorial fundamentou parte do termo que utilizamos.

Os primeiros questionamentos quanto à cidadania para Aristóteles, traz uma pergunta relacionada ao próprio processo de formação da palavra que é derivativo da palavra **cidade** (grifo nosso). Então, no início do terceiro livro de *a Política* (2011), discute-se “o que é cidade?”. Cativado pela falta de aprofundamento de seus antecessores sobre o tema, Aristóteles tenta criar uma definição do que seja isto, naquela época era um objeto não definido que necessitava entrar num campo conceitual. Existem vários caminhos para se definir o que é cidade, Aristóteles (2011) busca uma via interessante, trazendo a cidade como objeto do legislador ou do homem político, no qual “o governo e a constituição política não passam de certa ordem estabelecida entre os que habitam a cidade” (p. 91, Capítulo 1, Livro 3), reforçando a ligação entre cidade e cidadão, uma existindo em dependência de outra,

cidade também regem um indivíduo, assim idealizava uma cidade perfeita, onde cidade e cidadão são indivisíveis e complementares. A cidadania passa a ganhar *status* que até permanecem, como um ideário de justiça, equidade e ética.

⁵ A política (ARISTÓTELES, 2011), este livro é formado por oito livros, cada livro com 7 a 10 capítulos.

interessante que na primeira concepção de cidadania já esteja presente nitidamente uma referência quanto a um substrato espacial.

A cidadania realizava-se, portanto, de forma direta e participativa, para Botelho (2012) a cidadania originária:

É noção construída coletivamente e ganha sentido nas experiências tanto sociais quanto individuais, e por isso é uma identidade social. Claro que pensamos aqui em identidade como uma construção social relativa, construtiva e situacional. Ou seja, ela é uma resposta política a determinadas situações de conflito ou de agregamento social (2012, p. 12).

Então, a perspectiva do que seja a cidade inicia-se pelo questionamento que só existe a cidade, pois existe alguém que a habita, os cidadãos, então, o que é cidadão? Mesmo com entendimentos variados e a possibilidade de mudança, na visão aristotélica o conceito de cidadão poderia mudar entre as diversas formas de governo, cidadão na democracia era diferente de cidadão na oligarquia, e assim por diante. Para Aristóteles, o indivíduo não é um cidadão pelo fato de ser estabelecido em algum lugar – pois os estrangeiros e os escravos também são estabelecidos na *polis*. Nem é cidadão por ter possibilidade, juridicamente, de ser levado aos tribunais (ARISTÓTELES, 2011, p. 91). O cidadão é um ser contemplado por esse direito também, de ser julgado por uma esfera competente. Segundo ele, havia cidadãos não completos ou imperfeitos, quase que uma densidade cidadã onde se atinge o ápice da cidadania. Para definir, o cidadão (perfeito) é aquele cuja especial característica é a capacidade de participação na administração pública, ou pelo menos a possibilidade dela. No pensamento de Aristóteles (2011) de forma mais bem cunhada, cidadão:

É aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade jurídica – eis o que chamamos de cidadão da cidade assim constituída. E chamamos de cidade a multidão de cidadãos capaz de bastar a si mesma, e de obter, em geral, tudo que é necessário à sua existência. (p. 93)

Na antiguidade, por meio de uma relação sanguínea definia-se o cidadão sendo aquele que era filho de cidadãos (*genos*), não apenas por um pai ou uma mãe, mas ambos. Formava-se um quadro de ascendência cidadã. Aspectos que foram perdidos ao longo dos anos, desalinhando a cidadania com os laços consanguíneos e remetendo-os a divisão territorial (*demo*)⁶. Então dentro de um complexo social, a justificativa moral de quem deve ou não

⁶ Embora seja um termo que advém do grego *demokratía* pela junção de *demos* (povo) e *kratía* (poder). Escondido por detrás da homofonia e homografia, o *demo* também representa um recorte territorial realizado

participar da política e dos rumos da *polis* era a genocracia que aos poucos foi ficando insustentável devido a expansão populacional das cidades. As participações eram praticadas nas *politeias*, palco do exercício (do) cidadão, ali eram construídas as normas gerais que balizaram as atividades do coletivo e criaram sanções aos descumpridores, para Hansen (1999, p. 65):

O conceito de *politeia* era, por natureza e origem, muito mais amplo do que aquilo que nós entendemos por ‘constituição’. Todavia, na prática ele era usado de forma mais restrita para designar aquilo que, de um modo especial, ligava os cidadãos em uma sociedade: mais especificamente, as instituições políticas de um Estado, e, num sentido especializado, a estrutura dos órgãos de governo do Estado (HANSEN, 1999, p. 65).

Quando não se consegue mais justificar essa estratificação ocasionada pelo *genos*, há uma ruptura dos laços familiares e cria-se a *filia* com a cidade como fora defendido para chegar-se no *status* cidadão completo e o direito a exercê-lo. Esse é o início do surgimento do caráter espacial junto ao conceito.

Ao fazer uma breve relação da atualidade com a antiguidade, ou da *polis* e dos municípios. A cidadania conseguiu ultrapassar os muros da cidade e o cidadão, não é mais o que pertence à cidade. Para Castro (2003, s/p) “apesar da natureza moral e política do conceito, a prática da cidadania conterrânea ancora-se necessariamente no formato das relações sociais progressivamente estabelecidas nos marcos dos limites territoriais dos Estados Nacionais” (s/p). Fazendo uma referência com o modelo federativo atual, o *cidadão* ao ultrapassa os limites político-administrativo de qualquer município, desde que esteja em território nacional continuará com esse *status*, contudo, morre o direito de ser cidadão quando se ultrapassa as fronteiras do território nacional no ponto de vista subjetivo.

Quando um cidadão brasileiro, morador da cidade de São Paulo rumo à fronteira e a ultrapassa adentrando outro território estrangeiro, por mais que o país que ele adentre tenha relações diplomáticas com o Brasil, de certo modo perderá parte da sua cidadania, pois está ligada a outra escala territorial que os gregos jamais imaginariam. Porém, quando este sujeito ultrapassa os limites municipais da cidade de São Paulo ou até mesmo os limites da Unidade Federativa que ele reside, transitando dentro desse território nacional, a cidadania dele pouco ou nada se altera quando levado em consideração seu *status*.

após a perda de força da aristocracia e das reformas de Clístenes no século VII a.C. Ver, Guarinello (2016, p. 39-42).

1.6 Império Romano e *Civitas*

Antes de iniciar a concepção moderna de cidadania, vale ressaltar que o Império Romano também ressignificou o conceito de cidadania e também trouxe uma perspectiva espacial, estenderam-se nesse momento os critérios de cidadania. A *civitas romanas* foi instrumentalizada em diferentes estratos que respeitavam um gradiente com delimitação regional, onde a cidade-estado (Roma) era centralidade máxima do poder político, atendendo uma lógica territorial expansionista, ligada ao derramamento sangue e das conquistas de novos territórios.

Parte da tradição romana acredita que por volta de 753 a.C. foi fundado Roma com diversos povos e costumes. A cidadania funcionou como ferramenta de unidade territorial e necessitava existir para aquela instituição máxima se manter, até então isto se construía em cima de uma diversidade de culturas, havia a necessidade formação de uma unidade dos povos. Funari (2016, p. 49) afirma que se para os gregos havia primeiro a cidade, a *polis*, e só depois o cidadão, *polites*, para os romanos era o conjunto de cidadãos que formavam a coletividade. Neste momento a cidadania passa da *politeia* à *civitas*. Os desgastes quanto à genocracia em Roma também ocorreram, a expansão territorial não conseguiu suportar a estrutura de poder limitada somente em laços sanguíneos de famílias patrícias⁷.

Em Roma, havia uma disputa pela conquista da cidadania enquanto *status*, mas dentro do *status* existiam as lutas por direitos civis. Essa confrontação por conquistas de títulos de *civitas*, de patrícios e plebeus, basicamente se referia ao direito civil e posterior ao direito político propedêutico. Parte significativa da plebe acreditava que os altos privilégios dos patrícios não deveriam existir. Funari (2016, p. 50) diz que:

Até a introdução da infantaria, no século V a.C., os patrícios desempenhavam papel militar único e detinham o grosso das presas de guerra. Formavam conselhos de anciãos, o Senado era composto originalmente pelos pais de família patrícios, os patres. Eram os únicos que podiam exercer as magistraturas, como pretores, cônsules ou ditadores. Mesmo quando os patrícios passaram a ser aceitos no Senado eram chamados ‘conscriitos’ e não podiam votar (p. 50).

⁷ “ [...] a elite da sociedade romana constituía uma nobreza de sangue, hereditária. Por um bom tempo este foi o grupo fechado, um verdadeiro estamento, inacessível. Tal condição deu origem a tensões sociais e lutas, por parte de outros membros da sociedade, por acesso a direitos reservados apenas aos patrícios” (FUNARI, 2016, p. 50). A sociedade romana era estratificada como qualquer outra, existiam as pessoas livre como os plebeus que representavam cidadãos romanos comuns sem os mesmo direitos que oligarcas, entre eles artesãos e comerciantes; os clientes que viviam basicamente um regime de servidão onde deviam lealdade e obediência a um patrício, nesta relação recebiam terra e proteção; por fim, os escravos, que faziam parte da mais explorada classe em que direito e cidadania era algo impossível dentro da estrutura social.

Essa luta pelo fim dessa estratificação ocorreu principalmente entre patrícios e plebeus como já dito, posteriormente, deu-se acesso a plebe não somente nas estruturas de políticas mas em ter direitos civis como se casar com um(a) patrício por exemplo, o que era vedado. Movimentos como concílios da plebe criados em 494 a.C. foram instituídos como magistratura, com poder de veto da decisão dos patrícios, nessas reuniões resultaram resoluções, os plebiscitos, originária da palavra plebe.

O fim da genocracia no Império Romano criou grandes avanços territoriais e políticos, segundo Funari (2016, p. 52) [...] ‘os plebeus conseguiram que todos os romanos fossem divididos em tribos geográficas, e não mais hereditárias. No início eram quatro tribos urbanas e 16 rurais’. Essa forma de recorte territorial é um dos encontros com a geografia política, onde necessitou fazer delimitações territoriais para designação de quem é ou não capaz de possuir qualificações perante a sociedade, além de fazer conciliações com a elite da população que ansiava por novos domínios territoriais resultados de guerras.

A cidadania, *civitas*, em Roma era alvo máximo de algo a ser atingido. A liberdade era um atributo que em tempos tão repressivos tornou-se um aspecto importante, visto pelo indivíduo como um benefício e não um direito universal. Essa liberdade durante esse período somente era adquirida por meio do *status civitatis*. Apenas quem possuía o *status libertatis* tinha a possibilidade de adquirir o *status civitatis*, uma condição indispensável, perdendo a condição de liberto se perdia a condição que garantia os direitos civis (CRETELLA JÚNIOR, 1995, p. 101). De forma não explícita, o conceito de cidadania romana encontra-se fortemente ligado à noção de liberdade, por meio da não sujeição à outra pessoa, bases posteriores para a concepção moderna de cidadania.

No direito romano eram quase sinônimos de direito e patrimônio, inclusive parte do entendimento do direito se dava por meio das fontes de direitos do homem, eram elas da: liberdade, cidade e família. A liberdade era fonte primária para todos os direitos seguintes, era tido como uma fonte radical dos direitos do homem, com ela ganhava-se a *posse da família*⁸ e a posse da cidade (cidadania), para outorgar tais direitos necessitava da existência prévia da liberdade (ZERON, 2016, p.97).

No caso dos escravos a análise à luz da liberdade é bem interessante, como escravos careciam de qualquer forma de liberdade (*status libertatis*), conseqüentemente no direito romano, careciam de qualquer qualidade de homens, por isso não podiam ser cidadãos, pois

⁸ *Pater familias*, O pai de família romano que obtinha direitos, era dotado de autoridade moral (*auctoritas*) e poder discricionário (*imperium*) sobre os outros membros da família: esposa, filhos, escravos (FUNARI, 2016, p. 50).

não tinham posse da cidade e muito menos a posse da família (suas proles não eram de propriedade do provedor).

A atribuição de cidadania perde seu sentido inicial para ganhar significados mais amplos e agenciados por motivos de ordem político-institucional. Tais direitos de cidadão podiam, assim, ser adquiridos, mas na mesma medida serem perdidos (BOTELHO e SCHWARCZ, 2012, p. 9). A retroatividade da *civitas* romana estava ligada a preceitos de liberdade, então quando o *status libertatis* era perdido, conseqüentemente o título de cidadão romano não era válido.

Ligado à concepção grega, o *status* da cidadania em Roma ligava-se não somente com a capacidade de obter direito político, do ponto de vista de participar da administração pública, e sim de capacidade de obter direito civil principalmente. Onde teriam direito a ser sujeitos de direito privado (*jus civile*) acesso aos cargos públicos e benefícios tributários. A concepção romana trouxe o Estado para a discussão e filiação acerca da cidadania, onde a instituição Estado admite e provém que o cidadão é um ser dotado de direitos civis e políticos, essa instituição traz para si a garantia da cristalização deste privilégio.

O cidadão romano gozava de circunstâncias benéficas, pois o seu *status* lhe garantia a proteção do direito romano. Como há uma fundação do embrião dos direitos civis que viriam a ser consolidados no século XVII, em Roma a cidadania não vivia uma dicotomia entre público e privado. Para Gorczewsk e Martin (2011) acerca do caráter público e privado:

No primeiro caso, além do direito a agir em juízo e de servir nas legiões, atribuía-lhe o direito a votar nos membros das assembleias e para todos os cargos políticos (magistrados, cônsules, pretores), bem como a ser candidato. Atribuía-lhe também o dever de pagar determinados tributos, especialmente sobre propriedades e sucessório. No âmbito da vida privada, a cidadania permitia-lhe contrair matrimônio com membro de família cidadã e praticar comércio com outros cidadãos (p. 41).

No momento em que ocorria a grande territorialização do império romano sobre outras regiões ou províncias, o cidadão romano estava protegido pelo império de uma atitude déspota que tenha sido tomada por alguma autoridade dos governos provinciais, podendo assim manifestar seu direito de ser julgado apenas na cidade de Roma (CRETILLA JÚNIOR, 1995).

É interessante observar que a *civitas* romana apresenta uma cooptação e instrumentalização do termo cidadania, que nasce numa matriz espacial, social e político, e passa para um plano do ordenamento territorial do império romano. Após o defronte entre patrícios e plebeus no século V a.c., a cidadania romana esteve ligada à expansão militar e de território dos Romanos, que resultaram em novas áreas conquistadas deixando vácuos de

propriedade e novos povos conquistados (escravos), nascia ali a necessidade de criar instrumentos como a cidadania, onde faz-se o recorte de *quem pode* e *quem não pode* possuir e explorar aquela parcela do território conquistado.

Numa escala maior, essa instrumentalização dos novos títulos de cidadão sustentou a instituição que lhes concedeu tal atributo, reproduzindo territorialmente isto, trabalhando na permanência e posteriormente a expansão do território imperial. Esse componente imperialista fez surgir uma diferença na compreensão de cidadania.

Enquanto os gregos foram sempre ciosos do direito de cidadania, os romanos a utilizavam como mecanismo de cooptação da lealdade de outros povos recém conquistados, a concessão de cidadania a aliados era um fator importante para a acomodação das elites nos territórios conquistados (FUNARI, 2016, p. 56). Vale lembrar que tal instrumentalização ocorreu no final da monarquia (753-509 a.C.) e agravou na república (posterior 509-31 a.C), enquanto a territorialização estava fervorosa.

A Instituição Estado mesmo que não consolidada, pois não era tão complexa neste período, ainda assim, apresentava os escopos quanto a penetração do Estado sobre o cidadão, onde não fazia interferência quanto ao cotidiano desse indivíduo desde que este honrasse com seus tributos ou não apresentasse qualquer forma de subversão contra quem estava no poder.

Pode-se considerar nestas condições que a *civitas* romana influenciou em pretextos normativos primários na condição civil tão destacada na idade moderna. A condição civil é reconhecer que o indivíduo pertence a um corpo maior –sociedade e estado- interligado a ela por meio de relação de direitos, que posteriormente concerne a inter-relação entre os cidadãos, relação entre pessoas, regulando famílias, bens, obrigações e sucessões. Conteúdo temático que é visto até a atualidade nos estudos do Direito Civil e bases da condição civil contemporânea.

1.7 Jean Bodin, Contratualistas e (Re)fundação da Cidadania Moderna

A evolução temática no campo da Geografia Política até chegar à cidadania atrelada ao federalismo é de suma importância para a consolidação dos estudos propostos pelos contratualistas. São bases fundamentais que acompanham o pensamento contemporâneo. A re-fundação da cidadania moderna é, se não, o principal item a ser debatido no trabalho, pois esta representa uma corrente da construção de cidadania que está presente nas constituições e na sociedade civil contemporânea.

Primeiramente, este item traz no seu título o pré-fixo ‘re’ na palavra fundação, que representa a volta daquilo que já está estipulado, algo com a estrutura preservada e de certo modo com aspectos externos modificados. O pensamento político moderno acerca da cidadania é isto, bases territoriais importantes que fundaram o termo na antiguidade e ainda perduram com novas configurações espaciais que a acompanham no termo já com uma roupagem moderna. Os escopos da literatura romana e grega, embasaram a re-fundação daquilo que já estava estipulado, porém novos agentes surgem nos tempos modernos e a complexidade das instituições componentes dos estados fazem uma releitura e novas instrumentalizações dos termos políticos.

Ao trazer novamente ‘fundação’, o nascimento, é necessário a utilização como advento, pois, a literatura atual quando se aborda a questão da cidadania indica principalmente que os estados modernos foram os primeiros a construírem a ideia de cidadão, afirmação não procedente. As partes anteriores deste item já são a comprovação que esse nascimento do cidadão não é um tema de cerca 500 anos que nasce junto com a era moderna, é mais pretérito.

No período dos estados modernos, pontos fundamentais para a análise da cidadania foram sistematizados, onde se deu outra semântica, definiram-se parâmetros que seguem até a atualidade. Antes, pequenos fragmentos de noção de cidadania e percepções primárias foram substituídos por uma visão mais completa daquilo que era cidadania *status* e como os estados poderiam tomar proveito disso. O fim desejado era a criação de uma sociedade mais coesa para perduração daquela comunidade ou instituição.

Autores importantes como Jean Bodin, Jonh Locke, Jean-Jacques Rousseau e Thomas Hobbes foram fundamentais para introdução máxima do estado na concepção cidadã, e a geografia caminha junto a esses autores quando entende que a prática da cidadania contemporânea está articulada com as formas de administração pública que as instituições do estado propiciar à sociedade.

Para iniciar, Jean Bodin em 1576, é o pioneiro a relacionar a questão da cidadania vinculada à soberania. A soberania para ele correspondia a poder absoluto e perpétuo sobre os cidadãos. Sua visão era simples, vertical e hierárquica: ‘há o soberano, que está acima das leis e há os que lhe devem obediência. Então, o termo súdito ou cidadão refere-se igualmente àqueles que devem obediência e submissão ao poder’. Embora não fosse seu primeiro objetivo, Jean Bodin estava interessado na condição do indivíduo frente ao poder e a este tema dedicou dois capítulos de sua obra *Les six livres de la République* (Bodin *apud* Gorczewski e Martin, 2011, p.47).

O escopo da captação da cidadania por parte dos estados (soberanos) inicia sem as mesmas condições da *civitas*, onde a relação era apenas de manutenção do aspecto expansionista do estado romano. O pensamento de Bodin admitindo a relação do cidadão subserviente do Estado era para o aperfeiçoamento estatal e sua estabilidade política. Esse aperfeiçoamento estatal, também está relacionado a preservação territorial do estado, naquele momento vivia-se sobre a desagregação das instituições, formando hordas causadoras de bastantes fragmentações dos territórios recém formados.

Para Bodin (1576) o cidadão é livre, porém pertencente a uma soberania exercida. Diferente da concepção dos pensadores gregos, na era dos estados modernos nasce uma relação obediente e mandante, cidadão é detentor da soberania, que por meio dessa interação cria relação de obrigação de ambas as partes. A cidadania não é um qualificador ou privilégio e sim de uma obediência e submissão em que o estado é o garantidor das garantias e proteção ao súdito (cidadão). A liberdade, importantíssima no viés romano, não é a fonte radical da cidadania moderna, nesta busca da concepção moderna a relação de soberania proporciona a cidadania por meio de seus instrumentos. A fonte radical da cidadania é o Estado!

O julgamento proporcionado pela história foi um pouco ingrato com Jean Bodin, ocasionado pela interpretação distorcida de sua literatura, é importante frisar que não pode haver confusão ou qualquer relacionamento com tempos posteriores à aplicação direta do que se propunha por ele. Porém, seus escritos foram amplamente utilizados como pilar intelectual da monarquia absolutista europeia com a sua visão de perpetuidade da soberania e do despotismo. Em sua defesa, a vida de Jean Bodin fora marcada por *Guerras Religiosas*⁹ na França (1562-1598), neste momento ele condenou as estruturas complexas e dispersas do estado que não conseguiam conter as paixões de grupos religiosos, que buscavam as alianças de seus súditos e deixavam o estado em segundo plano. A ideia de existência de estados soberanos fortes em seu território era amplamente consolidada, justamente para não haver essas fragmentações institucionais que desordenam o controle do território. Somente a soberania e o estado eram capazes de realizar a separação igreja e estado para evitar conflitos, promovendo a paz e a preservação territorial.

As leis, restrições, obrigações e condições eram dispensáveis ao soberano na visão de Bodin (1576), para ele existia necessidade de uma soberania absoluta, a prestação de contas com deus e à lei natural seriam a justificativa para balizar qualquer excesso, colocando o plano teocrático de forma vertical como castigo para tal atitude déspota. Pode-se considerar

⁹ Um período de guerra civil principalmente entre católicos e protestantes huguenotes.

que este pensamento influencia a concepção de estado e sociedade que os contratualistas irão abordar, onde o Estado é figura central.

Posterior ao pensamento de soberania de Bodin (1576), principalmente no quesito separação estado e igreja, as influências que ele despertou em outros pensadores modernos foram de grande relevância. Há também um fortalecimento dos conceitos de estado de natureza e o direito natural. Nesta parte e em diante, haverá explicações sobre a concepção de cidadania dos contratualistas, em especial John Locke e Jean-Jacques Rousseau, ademais, breves comparações com Thomas Hobbes.

O direito natural¹⁰ considera que além do direito escrito existem direitos que são inseparáveis de qualquer ser humano, são inatos a quaisquer indivíduos. Locke (2002) foi o primeiro a abordar de forma absoluta a liberdade do homem, que todo indivíduo tem direito de proteger sua vida e sua propriedade, e expôs essas formas de proteção deveriam ser viabilizadas pelo estado em detrimento de seus cidadãos. Neste momento, a ideia de cidadania nasce no respaldo na lei em que os cidadãos se reúnem em sociedade política para serem protegidos pelo estado de direito, o propósito do estado e posteriormente da lei não eram de abolição ou restrição, mas sim de promover e aumentar a liberdade.

A lei para Locke (2002) era figura central e deveria ser formulada sempre em referência a condição natural do homem, esse estado de natureza que se referia John Locke seria a situação em que as pessoas coexistiam predominantemente em harmonia. Segundo Locke (2002), homens vivendo juntos segundo a razão, sem um superior comum na terra com autoridade para julgar entre eles, eis efetivamente o estado de natureza (cap. II, §12, s/p). Para ele, a instituição estado não é algo imposto e nem a obediência a autoridade (soberano) é natural, porém, é a partir da igualdade dos homens que se criou instituições de poder político que só serão válidas com o consentimento de todos. Assim, respeitando a lei, combatendo os excessos e violações, inclusive do soberano.

Diferentemente do pensamento de seu contemporâneo, Hobbes (1997) igualou o estado de natureza à selvageria, um estado de guerra onde contraria a visão Lockeana. Neste estado os homens não respeitariam a lei natural, ou a lei da razão. Na perspectiva de Thomas Hobbes os homens agiam como maximizadores de poder movidos pelo autointeresse, enquanto John Locke acreditava que os homens estavam preocupados com a autopreservação baseados na tolerância.

¹⁰ “O jusnaturalismo é uma concepção segundo a qual existe e pode ser conhecido um ‘direito natural’ (ius naturale), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo)” (BOBBIO *et al*, 1998, p. 655).

Esses valores foram incluídos na primeira declaração de direitos, e a cidadania estava presente no exercício da liberdade (religiosa, econômica e política). Rompendo com a liberdade restritiva de Jean Bodin e Thomas Hobbes que seguia parâmetros dos soberanos. Na perspectiva liberal de cidadania, o estado é garantidor da vida e da propriedade dos cidadãos. A particularidade de interesses deve seguir as próprias regras de relação civil sem a mediação do Estado. A participação do indivíduo na democracia liberal era para a consolidação dos direitos à vida e manutenção da propriedade privada, com respeito às leis e principalmente à condição de natureza inicial do homem. É neste momento da história que nasce o *jusnaturalismo*, o estado de natureza, acima do direito escrito, ou direito inato. Weffort (1991, p. 86) descreve o contrato social de John Locke como um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza. Na concepção de Locke (2002) criaturas de mesma espécie, de mesma hierarquia, sem distinção e possuidoras das mesmas faculdades, devem ser iguais entre si sem a existência de subordinação.

Obviamente esse modelo de cidadania moderna rompia não somente com a questão do acesso para que o cidadão participe das decisões políticas e nos rumos das instituições políticas como na antiguidade, mas também, como consequência de uma forma individualizada de tratar a cidadania suprimiu completamente a (falsa) concepção de solidariedade e comunitarismo que existia na perspectiva do estado natural. Essa era uma forma de conceber a sociedade e classificá-la num estado de natureza que nunca seria atingido, era um mundo inteligível dos liberais.

Autores contemporâneos reconhecem essa distopia que há sobre o pensamento original de uma cidadania liberal capitaneada intelectualmente por John Locke. Dallari (1998, p. 277) faz uma reflexão interessante quando aborda a questão da valorização do indivíduo neste período, em que se tornou um ultra individualista, deixando de lado a natureza associativa humana e possibilitou que o egoísmo nascesse à margem da conquista dos direitos civis. Outra crítica posta é que esse modelo de Estado e esse conceito de cidadão levaram por transformar os cidadãos teoricamente livres em monetariamente escravizados (Gorczewski e Martin, 2011 p. 50). A forma de estado natural e autopreservação do indivíduo numa sociedade complexa e produtiva não realizava solidariedade mecânica como pensado, mas formava cada vez mais exploração e estratificação entre novas classes que surgiam. Essa forma de conceber o cidadão foi prejudicial ao desproteger classes em detrimento da renda e mecanismo impulsionador de inúmeras injustiças sociais, que para o pensamento político liberal seriam apaziguadas pela liberdade civil. Os direitos de ser livre nos manifestos liberais

não possibilitaram que os cidadãos realmente sentissem o poder da liberdade, pelo contrário, cada vez mais presos a estruturas políticas e econômicas que os privaram e alienaram cada vez mais.

Outro pensador muito importante, também contratualista, foi Jean-Jacques Rousseau, sofreu influência de John Locke na construção de sua teoria política e ajudou também a entender a cidadania vinculada à esfera pública. Rousseau formulou uma concepção de igualdade na *Declaração francesa* de 1789, que diz ‘‘que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos’’. Nasce a liberdade individual mais bem formulada, o interessante que não dependia mais de nenhuma comunidade e sim do aval do soberano (Estado) para garantir isto. Então, advém a necessidade da harmoniosa relação entre indivíduo e estado, isto é comumente ouvido sobre o que é a cidadania atualmente. Para Rousseau (2016), o estado era o provedor disto tudo, inclusive da cidadania. Partindo do conceito resgatado no *Contrato Social*, para Rousseau (2016, p. 69) o Estado é um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano, para mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da conservação da liberdade, tanto civil quanto política.

Para que o entendimento seja consolidado e até mesmo que a construção e cristalização deste conceito seja equivalente à realidade, parte-se do entendimento da função dos direitos individuais e neste caso o direito civil. Nesse período a cidadania ganha um arcabouço teórico mais polido dos contratualistas na filosofia moderna, como um acordo (contrato) entre cidadão em formar um corpo político (Estado).

Na modernidade, a individualidade é sinônima de uma personalidade jurídica (*jus civilis*). A cidadania fazia parte da relação entre cidadão-cidadão, mas também na relação cidadão-estado, construía-se a concepção de liberdade civil e liberdades individuais. A cidadania passou pelo reconhecimento de uma personalidade jurídica do indivíduo, onde o respeito às leis e limites precisou caminhar junto aos cidadãos. O termo ao longo desse período caiu no gosto popular, para Botelho e Schwarcz (2012):

Com o avançar da modernidade, tão marcada pelo capitalismo e pelo Estado-nação (cujo surgimento e desdobramentos ainda estavam em curso), o conceito e a prática social da cidadania ganharam desenvolvimentos decisivos, e foram incorporados definitivamente ao vocabulário e à experiência política cotidiana (p.10).

A formação da cidadania com uma configuração institucionalizada ganhou força por meio da lei. No momento em que se cria uma figura jurídica do cidadão, é indispensável a existência de direito subjetivo, onde algo proverá para que essa norma jurídica seja respeitada e imposta. O que inicialmente surgiu como um termo preso ao privilégio do cidadão entre os

gregos da participação direta na política modificou com a aceitação do contrato social. A modernidade é um marco na aparição da categoria jurídica e natural do indivíduo, elemento que até este momento histórico não tinha ocorrido. Na concepção do estado moderno o atrelamento da cidadania e estado são inerentes.

A priori a cidadania não é mais a ocupação dos espaços públicos por parte do indivíduo. Para Reis (1999, p.13) ser cidadão é ser membro de um corpo mais amplo, é pertencer a alguma unidade, o que estava subjacente a essa ideia de pertencer a um todo maior, historicamente, era o pertencimento ao Estado Nacional, ambiente natural da concepção moderna de cidadania, ser cidadão é ser identificado com uma nação particular, ter direitos garantidos pelo Estado correspondente a esta nação.

Esse abarcamento do indivíduo no estado, fez com que a associação estado-nação e cidadania fossem responsáveis por criar infraestruturas dirigidas para as demandas de inclusão dos indivíduos nesta instância superior (Estado), onde este proverá políticas públicas que façam que o indivíduo cada vez mais se sinta pertencente de um corpo político maior que lhe ofereça a garantia de seus direitos conquistados. Os direitos civis nessa época foram a representação clara do estado como atuante como garantidor dessa condição civil.

1.8 Lyotard e Bauman: Cidadania(s) Pós-Moderna(s)

A princípio não era propósito neste trabalho tecer palavras sobre o debate da existência ou não de um pós-modernismo, termo supracitado no item. Essa confrontação teórica tem seus prós e contras das quais não será esclarecido. Porém, com as literaturas que ganharam um rol de extrema relevância no final do século XX e fazem um debate que corresponde certa similaridade com concepção cidadania miltoniana¹¹, a intenção é enriquecer ainda mais as correntes plurais do *lato sensu* da cidadania na atualidade.

Com a ascensão do capitalismo, os críticos do pós-modernismo formularam o preceito de cidadão pautado em aspectos suprimidos à dimensão da renda. Essa supressão não é demérito analítico tendo em vista a riqueza das críticas acerca da própria concepção de perda de humanidade e coletivismo da sociedade. Ambos são resultados dessa desigualdade de renda. São perceptíveis as distopias quanto à ideia original de cidadania, interessante ser

¹¹ Perspectiva em que a supressão da cidadania se expande de forma absurda, simultâneo com o avanço da sociedade do consumo, onde a análise da cidadania condiciona-se a um caráter socioeconômico, principalmente em referência a renda.

incluídas aqui. Este ponto foi o que levou a dissertar neste campo tão complexo e difícil para entender a pluralidade da cidadania e o espaço a partir de Zygmunt Bauman e Lyotard.

Inicialmente, o mais importante questionamento a ser considerado pelos autores da pós-modernidade é **o que me torna cidadão?** (grifo nosso) Segundo Bauman, o qualitativo da cidadania é o consumo, o valor atual da liberdade é baseado na ansiedade sobre o consumo. Apenas é cidadão quem é um consumidor, assim a sociedade produz grupos que estratificam socialmente, entre aqueles que consomem e não consomem. Pensando numa perspectiva espacial: **onde moro, aonde vou e onde posso ir** (grifo nosso). A distinção é também quem é ou não cidadão, cidadão é ter acesso aos lugares que realizam recorte a partir da renda.

A não dissociação entre o consumo e o ser cidadão para Bauman era um resultado da pós-modernidade. A pós-modernidade já era um termo utilizado por críticos de arte nos anos 70, e que foi também utilizado por sociólogos e filósofos no final da década de 70. Para Zygmunt Bauman, o conceito de pós-modernidade é um resgate da citação de François Lyotard que utilizava este conceito na Filosofia, Lyotard dizia que “a pós-modernidade é a lógica cultural do capitalismo tardio”, no livro *a condição pós-moderna* (1979) em que ajudou a popularizar e ampliar o termo nas universidades e fóruns de debates, cristalizado em *o pós-moderno* (1986). É relevante lembrar que o geógrafo David Harvey também investigou a pós-modernidade em seus escritos com o livro *condição pós-moderna* (HARVEY, 1992), no qual fazia também uma pesquisa das mudanças culturais, curiosamente com mesmo título que o anterior de Lyotard (1986).

Retornando, Jean-François Lyotard defendeu um pensamento que se assemelha a defesa de Bauman acerca de uma sociedade não apenas consumista, pois todos necessitam consumir, mas uma sociedade do consumo”, sendo o consumo uma orientação canônica, um exemplo dessa sociedade desvirtuada a consumir era o próprio acesso à informação. Para Lyotard (1979) a tecnologia transformou o conhecimento em informações, que por suas características são armazenadas em grandes bancos de dados e pertencentes aos grandes conglomerados do capitalismo, esse conjunto de informações são pré-julgadas por seu valor comercial e não necessariamente por sua “verdade” uma era da pós-verdade, por fim o conhecimento, ou melhor, o acesso a ele é produzido para sua mercantilização. Pode-se afirmar que a características de mercantilização do conhecimento de Lyotard (1979) relaciona-se à cidadania pós-moderna Baumaniana, porém Bauman foi mais profundo não restringindo apenas a informações. A cidadania também entrou nessa rede complexa de

apropriação, a pós-modernidade tornou uns mais cidadãos que outros lastreado a dimensão socioeconômica.

Bauman, no livro *o mal-estar da modernidade* (1998) amplia esta visão pós-moderna, mostrando que o projeto anterior ao pós-moderno é o projeto de controle do Estado, o projeto da Eugenia. As grandes potências imperialistas praticaram a Eugenia, na União Soviética (1922-1991) com os capitalistas, kulaks, liberais, etc. Alemanha Nazista (1933-1945) nos extermínios ciganos, judeus, testemunhas de jeová, gays e negros. Eugenia, *Eu (bom) Genia* (Origem), de afastar os desagradáveis e indesejáveis. Esses citados não eram considerados cidadãos na visão do estado.

Nessa perspectiva, o projeto atual da pós-modernidade não é mais de Eugenia, mas é afastar quem não pode consumir e não se insere na lógica consumista. O novo (e ao mesmo tempo velho) fenômeno é a substituição de campos de concentração por *malls*, com a mesma lógica quem pode e quem não pode, quem tem acesso e quem não tem, quem é feliz ou quem é infeliz. Quem está fora da rede, fluxo e fixos propiciados para o consumo perde a própria cidadania, são estes sujeitos que na visão do estado carregavam culpa do fracasso social através da meritocracia e representavam uma âncora no conjunto da sociedade, não são considerados cidadãos. Para Bauman, a própria cidadania confunde-se com concepção também de humanidade. Fazendo uma interlocução com a geografia acerca do deste ponto específico, Oliveira (2000) diz:

Reforça-se a idéia do cidadão como indivíduo autônomo, produtor, consumidor e usuário de além das fronteiras, o cidadão do ‘mercado-mundo’ e suas redes. Por outro lado, perde força a idéia do cidadão como sujeito, como força de ação política individual ou coletiva na sociedade, e vínculos territoriais mais duradouros, definidos por uma comunidade e/ou Estado-nação (OLIVEIRA, 2000, p. 162).

A cidade, a metrópole é a sua expressão mais forte, é o *locus* deste fenômeno pós-moderno do fim da eugenia e ascensão do império do consumo. Essa visão é muito influenciada pelo materialismo histórico-dialético e sua visão do Estado como não sendo um fim da consciência humana como afirmava Hegel, mas o Estado como um meio e instrumento deste ordenamento social, existindo unicamente para a conservação da infraestrutura que aceita e se alimenta desse conflito entre classes. Os marxistas de certo modo abordaram a questão da cidadania como tema coadjuvante muito das vezes suprimindo ou restringindo o debate cidadão ao campo socioeconômico e/ou derivados aspectos da economia política.

Sobre isto, a cidadania é um resultado dessas relações de conflito de classe. A consolidação da cidadania é seletiva e atende apenas uma parcela restrita da população.

1.9 Milton Santos: A Proposta de uma Geografia Cidadã

Milton Santos foi o geógrafo que deu maior visibilidade à Geografia no campo das ciências no Brasil, merecendo as mais altas estimas por este feito. Sendo militante ativo na maioria do seu tempo, propondo uma discussão mais aprofundada acerca da cidadania e das desigualdades espaciais, não somente na escala das cidades como internacionalmente. Suas obras de relevante conteúdo ultrapassaram os muros que a geografia construiu e partiu para outros ramos disciplinares, formando uma gama de admiradores nas mais diversas ciências humanas. Suas contribuições filosóficas e epistemológicas acerca da *natureza do espaço* (1996) continuam a serem leituras obrigatórias para quem procura fazer uma análise espacial.

A ética e a cidadania foram pontos fortemente debatidos por Santos (2000), ele acreditava que os caminhos da globalização e da inserção diferenciada dos povos nesse processo provocavam desigualdades espacial e social, e o cidadão estava no centro desse fenômeno de inserção diferenciada nas estruturas do modo de produção.

Santos (1987) afirma que cidadania passa por uma evolução que carrega consigo uma condição de membro da sociedade nacional no século XVII¹², ao direito de associação no século XIX¹³, até alcançarem os direitos sociais em pleno século XX¹⁴. Contribuições que traz das Ciências Sociais de Haguette (1982). Vale ressaltar o pioneirismo de Santos (1987) no debate sobre cidadania.

Em meio aos grandes debates no final da década de 80 sobre uma nova Constituição, Santos (1987) discorre sobre a cidadania no epicentro da discussão política mais importante em décadas no Brasil, a redemocratização do país e a formulação de uma *Carta Magna* para a

¹² “Com relação ao conceito de cidadania [...], uma rápida incursão histórica nos mostra que, no século XIX, com a emergência do Estado-Nação em toda a Europa, este conceito adquiriu um importante elemento: a qualidade de membro. Pelo simples de ser membro de um estado-nação, todos os habitantes ascendiam ao status de cidadão, apesar de que o mais elevado direito do cidadão, o direito político de participar da construção da sociedade, se efetivaria somente por meio do voto. Até um passado bem recente – início do século XX – Este direito seria reservado a alguns [...]” (HAGUETTE, 1982, p.123).

¹³ “No século XIX, o direito de associação – que representa um importante direito político – foi incorporado ao status de cidadania, proporcionando as bases para a classe trabalhadora adquirir direito político. Em outras palavras, enquanto os direitos civis eram essencialmente individuais, o poder de associação deu poder aos grupos de se fazerem ouvir” (Ibid., p. 123).

¹⁴ “Finalmente, já em meados do século XX, um terceiro conjunto de direitos – os direitos sociais – garantia ao indivíduo um padrão de vida decente, uma proteção mínima contra a pobreza e a doença, assim como uma participação na herança social. O exercício destes direitos é, ainda hoje, privilégio dos países já integrados ao sistema do *welfare state*” (Ibid., p. 124).

nação carente por participação política. O rompimento com anos de anacronismo político precisava ser construído e o papel dos intelectuais era essencial. Podemos dizer que dentro deste cenário *o Espaço do Cidadão* (1987) torna-se uma leitura que inicialmente não aparenta ser essencialmente geográfica, tendo assim cativado diversos outros leitores de áreas distintas da ciência, e provavelmente tendo sido escrito com esta finalidade. Santos (1987) propõe, de forma não explícita, abranger a discussão do espaço do cidadão não somente para os geógrafos.

Santos (1987) diz que a supressão da cidadania se expande de forma absurda na contemporaneidade do avanço da sociedade do consumo, muito parecido com a concepção baumaniana e lyotardiana. Sobre Santos (1996), Elias (2003, p. 146) diz que:

Põe a nu o processo de transformação do cidadão consumidor insatisfeito, que, alienado, aceita ser chamado de usuário, servindo ao economicismo reinante, mostrando a vitória do consumo como o fim a si mesmo e das empresas no comando do território (ELIAS, 2003, p.146).

Essa é uma nítida tentativa de vincular o caráter da renda aos aspectos geográficos da cidadania. O Brasil é o exemplo nesta sistematização da sociedade voltada ao consumo, sendo este país o laboratório perfeito na análise da renda tendo em vista as disparidades sociais abissais. Sobre essa contaminação do capital sobre as pessoas e aos simulacros, reina a propaganda como fazedora de símbolos, o consumismo como seu portador, a cultura de massa como caldo de cultura e a burocracia como instrumento e fonte de alienação (SANTOS, 1987). Mais uma vez a controle do comportamento por meio da manipulação dos signos e fomentação para sermos seres consumidores entra nessa questão de como se concebe a cidadania.

Outra obra miltoniana importante neste processo que se agrupa a esta forma de pensar cidadania e ética, é a obra *Por uma outra globalização* (2000). A literatura específica mostra que é um processo internacional que ultrapassa as fronteiras nos países do sul global. Santos (2000) apresenta as estruturas da globalização, mostrando as suas consequências territoriais e sociais, e propõe substituir a globalização pela globalitarismo, substituindo a ideia de processo natural por uma imposição. A negação quanto à crescente do globalitarismo será por meio da recusa do avanço da revolução burguesa, no qual a predominância da sociedade local irá vencer, com lideranças horizontais e não verticais, opressoras das grandes corporações. Assim abrindo espaço para recuperação paulatina da cidadania perdida.

1.10 Bertha Becker: O Território como Instrumento de Construção da Cidadania

Ainda numa abordagem linear, algumas literaturas lidas da geografia política citaram indiretamente a cidadania com relação a geopolítica, por isso, o lugar de Bertha Becker nesses escritos. Pouco se fala de cidadania nos textos de Bertha Becker, mas por meio de leituras despreziosas realizadas recentemente sobre o papel da geografia no desenvolvimento regional do Brasil, vem à tona uma construção e aproximação da cidadania e seus agentes possibilitadores.

Mesmo que a Geopolítica e a Gestão do Território enquanto disciplinas não tenham explorado o tema cidadania ao longo dos anos, Becker (1991) em um artigo constrói um pensamento inédito na construção da cidadania relacionada diretamente ao território.

Contudo, mesmo que a Geopolítica não se aventure neste tema de forma explícita, podemos encontrar pontos de convergência em vários aspectos: o acirramento pelo controle, a atuação do Estado, das corporações enquanto fomento aos consumidores e conflitos político-institucionais como viabilizadores de direitos sociais. Quanto à construção da cidadania e o papel do território, Becker (1991) diz:

A crise se manifesta em diversas escalas. Ao nível local, na luta pelo direito ao lugar. Lugares e posições são objetos de verdadeira guerra civil pondo em xeque as estruturas de poder local institucionalizado e definindo formas paralelas de gestão. O Estado tornou-se incapaz de controlar a resistência da população excluída e de atender às demandas localizadas, que eclodiram em uma frente de conflitos expressa em movimentos sociais localizados. Sob esses movimentos jaz, em grande parte, a intensa expropriação e mobilidade da força de trabalho, significando a ruptura da população com seus territórios de origem e transformando a busca por um lugar em uma reivindicação de grande parcela da população (BECKER, 1991, p. 175).

É evidente que a construção do tema, ou até mesmo uma forma de pensar cidadania, não tenha sido focada a fim de tornar-se tema da disciplina, porém, vale a relevância do artigo publicado no início da década de 90 em trazer uma visão completamente nova sobre cidadania, de uma pessoa que pouco se interessou, pois não precisou focar nela.

Sobre a capacidade do estado de atender direitos sociais e concretizar essa cidadania, Becker (1991) expõe:

O segundo aspecto diz respeito à própria estrutura transicional do Estado. O estado democrático se configura como única organização no Brasil capaz de mobilizar recursos e realizar investimentos e reformas sociais em grande escala para vencer a miséria, atender às demandas de uma sociedade de massa pobre, e assegurar a conquista da cidadania. A dimensão social da gestão, excluída pela modernização conservadora, constitui hoje um desafio básico da sociedade civil na redefinição do papel do estado (BECKER, 1991, p. 175).

A questão da construção das instituições democráticas no discurso de Becker (1991) carrega consigo uma confecção importante nas estruturas que o estado possibilita para o desenvolvimento econômico e social. Quem souber explorar territorialmente a fim de capilarizar no espaço as suas redes e ampliar o atendimento no espaço político das instituições, propiciará a conquista da cidadania, isto Bertha Becker percebeu.

CAPÍTULO II:
A ESPACIALIDADE DA CIDADANIA

2.1.1 Uma Breve Consideração entre o Distanciamento da Geografia e Filosofia: O Desafio Epistemológico

Entre as razões que fizeram com que durante tanto tempo houvesse uma certa negligência em relação aos espaços, eu citarei apenas uma, que diz respeito ao discurso dos filósofos [...]

Michel Foucault

O interesse na cidadania nasce no epicentro desta mudança radical do pensar geográfico, uma sociedade ansiosa por democracia no mundo e em especial no Brasil. A cidadania e a democracia têm pouco tempo na agenda da Geografia, mas enquanto tema, já era assunto dos geógrafos urbanos marxistas, onde se percebia que a cidade era a expressão mais forte do espaço de conflito na concretização de um *status* cidadão. Vale sempre ressaltar o pioneirismo de Santos (1987), em meio de uma frenética redemocratização no Brasil e a insurgência de ânsia à justiça social (espacial). Os surgimentos mais acalorados dos movimentos sociais na década de 80 fizeram que o debate cidadania atrelada unicamente à renda, fosse assunto da geografia urbana. A segregação sócio-espacial é resultado dessa concepção de análise anteriormente citada, a justiça espacial oriundo da justiça social, influenciando no debate sobre cidadania.

Ao trazer a questão do conflito e da justiça, Soja (2010) trouxe consigo também a formulação de uma consciência cidadã por meio da justiça social, que também é uma justiça espacial segundo ele. Soja (2010) intensificou o argumento dialético que justiça espacial é uma subcategoria de justiça social, mas tudo que é social é simultaneamente, espacial. A cidadania nasce na Geografia enquanto tema por meio da justiça espacial, contudo sempre foi um elemento com fortes matrizes territoriais desde a sua gênese.

É recorrente o discurso não geográfico entender a cidadania como apenas um fenômeno do indivíduo e resultante de natureza moral, não aplicando fatores como modo de vida, modo de produção, religião, fenótipo, cultura e **localização** (grifo nosso), esquecendo parte da materialidade imposta por este tema, e até mesmo dando pouca relevância a externalidade destes fenômenos. Esse caráter de territorialidade pouco aparente, por isso tardiamente aplicado, faz com que a ciência geográfica seja analisada por uma seara pouco costumeira no campo científico humano. O entendimento da matriz espacial originária, a cidade, na dimensão espacial é o ponto fundamental a ser abordado nesta proposta. É a partir de estruturas espaciais que a condição política dos fenômenos fará sentido, investigando a espacialidade e os conflitos de distribuição.

O distanciamento da geografia e filosofia¹⁵, ou melhor, da geografia política e filosofia política que abordam temas relativos à cidadania é nítida e ampla, porém, já foi maior, tendo em vista que geografia pecou por demorar a fazer uma reflexão epistemológica sobre si. O hiato entre a cidadania e a dificuldade de interpretar uma dimensão espacial nesses termos enfraquece a ciência geográfica, contudo, há componentes para uma nova agenda ligada à filosofia política (CASTRO *et al*, 2013; CASTRO, 2014; AZEVEDO, 2013).

Sobre essa clivagem entre tempo e espaço, a fraca interação realizada no século XX, Foucault (1999, p.212) diz:

É surpreendente que o espaço levou tanto tempo para aparecer como problema histórico-político: ou o espaço era remetido a “natureza” – ao dado, às determinações primeiras, à “geografia física”, ou seja, a um tipo de camada pré-histórica, ou era concebido como local de resistência ou de expansão de um povo, de uma cultura, de uma língua ou de um Estado. Em suma, analisava-se o espaço como solo ou como ar, o que importava era o substrato ou as fronteiras. Foi preciso Marc Bloch e Ferdinand Braudel para que se desenvolvesse uma história dos espaços rurais ou dos espaços marítimos (FOUCAULT, 1999, p. 212).

Este filósofo entendeu a negligência contra essa instância do pensamento (espaço), e fez duros e assertivos pontos desse afastamento. Foucault (1999) criticou fortemente a postura adotada por parte dominante da filosofia e seus caminhos acadêmicos.

A respeito do discurso dos filósofos:

No momento em que se começava a desenvolver uma política sistemática dos espaços (no final do século XVIII), as novas aquisições da física teórica e experimental desalojavam a filosofia de seu velho direito de falar do mundo, do *cosmos*, do espaço finito ou infinito. Este duplo assenhoramento do espaço por uma tecnologia política e por uma prática científica lançou a filosofia em uma problemática do tempo. A partir de Kant, cabe ao filósofo pensar o tempo (FOUCAULT, 1999, p.117).

Para Foucault (1999) tanto Hegel, Bergson e Heidegger contribuíram de certa maneira para uma desqualificação do espaço, que foi estereotipado pelos adjetivos anteriormente citados. O diálogo posterior estabelecido entre Foucault e a geografia, basicamente, o espaço não tem o protagonismo dentro da Filosofia, o foco ao tempo é um *fetichê*, ele é versátil, mutável, transcendente e volúvel, isso fez com que os filósofos se deliciassem nisto. Porém, o espaço fora erroneamente classificado como permanente, imutável, fixo, contínuo e, principalmente, não dialético. Por quê estudar o espaço se não há dinâmica e volatilidade? Por estes motivos que o fundamento Lefebvreano impacta de forma cabal na Geografia, a história

¹⁵ Para Kant (2009) o conhecimento inerente e imanente do indivíduo é constituído pela razão por meio de duas questões impositivas, tempo e espaço, contidos no livro *crítica da razão pura*.

se resume em uma filosofia que compreendia os fenômenos espaciais, ganhando popularidade na Geografia sem ao menos ter o propósito disto.

Dentro de uma filosofia alinhada com os conflitos de classe, Lefebvre (2001) confrontou o tempo e dedicou-se ao espaço, o objeto ímpar dentro da ciência geográfica. A filosofia compreende a geografia como uma ciência de síntese, preocupada único e exclusivamente com o processo descritivo da superfície terrestre, limitam-se ao hibridismo da palavra (*geo-graphia*) e as ultrapassadas classificações Kantianas¹⁶.

Uma possível filosofia geográfica é necessária? Um desafio teórico se torna presente e levantado por Silva (2001)¹⁷. A geografia contemporânea tem culpa quanto aos seus fundamentos filosóficos ligados a outros campos acadêmicos, isso não permite um debate mais amplo quanto a sua base metodológica, tendo em vista que tudo se tornou importado das outras ciências.

2.1.2 Perspectiva Socioeconômica na Geografia: Limites Acerca do Debate Cidadão

A cidadania teve a discussão iniciada na Geografia por meio da matriz marxista (SANTOS, 1987; SOJA, 2010), marco importante como derivativo da discussão mais profunda de justiça social, aonde a cidadania e democracia vinham como subtemas. A justiça social abordada na pauta da cidadania era fruto da divisão acentuada das classes sociais e o conflito entre elas. Pontos importantes eram levantados sobre a justiça na configuração espacial, principalmente na escala urbana. Neste momento foram identificados por essas vertentes, fenômenos como desigualdade espacial, movimentos sociais e segregação espacial. Contudo, talvez não de forma intencional, a geografia tradicional por intermédio de alguns autores insistiram na dimensão essencial do espaço na compreensão da vida social, na geografia política isso pode ser visto em Ratzel e Reclus (GOMES, 2002). Para não dizer que os clássicos não estavam interessados em compreender as implicações do espaço na sociedade e tudo isso tenha sido estabelecido a partir da geografia radical.

Porém, é neste momento que se debate mais amplamente a cidadania e democracia. Na corrente radical se utilizou de forma norteadora o conceito de modo de produção para abordar

¹⁶ ‘‘Para Kant, a geografia deveria apenas auxiliar a ciência e a razão fornecendo elementos para que a razão produzisse uma sistematização dos princípios empíricos da natureza. A função da geografia seria a de fornecer elementos à razão para a constituição de leis empíricas e auxiliá-la no ordenamento das relações causais’’ (VITTE, 2014, p. 1).

¹⁷ ‘‘Ele (Armando Correa da Silva) tinha opinião formada sobre a falta de reflexão filosófica por parte dos geógrafos e se preocupou com a ideia de crise no pensamento geográfico para encaminhar seu pensamento e seus ensinamentos’’ (SPOSITO, 2008, p.158).

o espaço (social), usando como base também a divisão territorial do trabalho, formando uma nova *práxis* social e epistemológica (GOMES, 2016, p. 296). Era evidente que o marxismo caminhava como a única forma de atender os questionamentos das demandas sociais que surgiam.

Atualmente, há uma parca bibliografia disponível sobre cidadania na Geografia, pode-se perceber o peso desta influência na tentativa de utilizar este mesmo marco, as classes sociais, como critério fundamental para a análise (GOMES, 1997, p. 49). Vale ressaltar a defesa da ciência autônoma, que não fique presa à causalidade histórica ou econômica. Castro (2014) alinhada com o pensamento de Gomes (1997) sobre os marcos na geografia política e este método, diz:

O segundo momento importante pode ser marcado a partir da década de 1970, com a incorporação do paradigma marxista e do método materialista dialético à disciplina. Deve-se à importância de algumas correntes, que adotaram esse paradigma como marco teórico, o privilégio conferido a economia política em detrimento da política, negando essa última qualquer fundamento na explicação dos fenômenos e processos sócio-espaciais (CASTRO, 2014, p.31).

Mesmo que aparentemente ácida, a crítica de Castro (2014) e Gomes (1997, 2016), esses geógrafos identificam a importância do marco formado pela influência marxista, ocasionando uma renovação da disciplina nos anos 70 a 90 por meio de um pluralismo temático voltado mais especificamente para fatalismo social e espaços sociais cada vez mais divididos. Todavia, esses autores defendem uma (nova) virada metodológica.

O desgaste deste método na geografia política reconduz a geografia à luz da Política (CASTRO, 2014 e GOMES, 1997, 2016). Provavelmente a geografia neste momento crítico quisesse esquecer sua alma estatista, seu passado obscuro aliado ao imperialismo, e fugir da dimensão política que ajudou a formar o estado territorial. O estado na filosofia marxista é meio e não fim, admitindo isto, entende-se que a Geografia ajuda a fortalecer o instrumento principal que mantém a estrutura social da classe dominante.

Contudo, é a geocrítica que traz ao cenário a relação espaço e cidadania, obviamente com perspectiva dos fatores anteriormente citados frutos do conceito de desigualdade espacial (social).

2.2.1 Do Espaço do Poder ao Espaço Político

Durante o momento de institucionalização da geografia no início do século XX as fronteiras estavam sob forte alteração, fazendo com que objetos como estes fossem cada vez mais atraído e formassem uma leva de cientistas interessados. Havia aprovação pelos estados para formulação de novas teorias sobre o território e suas linhas invisíveis. Acerca da geografia política nesse período histórico, Castro (2014, p. 44) indica que a disciplina estava voltada para questões relativas ao estado: localização, posição, território, recursos, fronteiras, população e relação com outros estados.

Compreende-se que a consolidação do estado moderno territorial calhou de necessitar da geografia para consolidação do seu poder político-territorial. A geografia travestida por uma ideologia nacionalista já era levantada por Lacoste (1988) durante a renovação crítica, em que diz:

A ideia nacional tem algo mais que conotações geográficas; ela se formula em grande parte como um fato geográfico: o território nacional, o solo sagrado da pátria, a carta do Estado com suas fronteiras e sua capital, é um dos símbolos da nação (LACOSTE, 1988, p. 26/27).

O espaço do poder, o território, assumiu o protagonismo acerca dos estudos da geografia política por muito tempo e ainda estão presentes. A relação comensal, atingiu o território em patamares de difícil desvinculação, onde estado e geografia tornaram o território um sinônimo de território nacional. Este complemento nominal, o *nacional*, até os dias atuais faz parte do cotidiano e ainda coloquialmente de difícil desvinculação entre o nacional e o território.

Para Gomes (2002, p. 62) a identidade comunitária está sempre ligada a uma identidade territorial que é estabelecida por *pseudo* relatos de uma origem espacial comum. Já Raffestin (1993) levantou críticas acerca da geografia política clássica ligada a questões nacionalistas, indicando tal fenômeno dentro da disciplina como Geografia do Estado. Nessa linha, Souza (2017) sobre território (nacional):

A palavra território normalmente evoca o “território nacional” e faz pensar no Estado – gestor por excelência do território nacional -, em grandes espaços, em sentimentos patrióticos (ou mesmo chauvinistas), em governo, em dominação, em “defesa do território nacional pátrio”, em guerra... A bem da verdade, o território pode ser entendido também à escala nacional e em associação com o Estado como grande gestor (SOUZA, 2017, p. 81).

A crítica acerca da questão associativa da figura do estado ao território, nos faz repensar a multiplicidade de possibilidades do conceito e condenar os limites que essa escala impõe. Despir o território do seu aspecto nacional é um dever, essa libertação do aspecto nacional aumenta a escala e trata o território à luz do seu conceito como um substrato referencial que é definido por meio das relações de poder. Os territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros de uma organização internacional), variando de escalas temporais as mais diferentes (p. ex., períodos, dias ou anos) (ibid., p. 81/82).

Com as crises¹⁸ dentro da geografia acerca da ruptura da modelagem enfadonha da *new geography*, entende-se o espaço essencialmente como um espaço exclusivamente social, até mesmo no campo da geografia denominada geografia política (crítica). O estado nesse período é visto com certo temor, algo que está longe dos atores sociais de base, como instrumento de manutenção da estratificação social imposta pela confrontação de classes. O estado é visto nesse ponto de vista não como a força dialética da instituição que é possibilitada pelos instituintes demandadores, mas como um reflexo do poder político organizado para estabelecer dominância econômica instaurada pela infraestrutura totalizadora do capital. Essa teoria política torna-se um resultado da generalização dos interesses econômicos da classe dominante.

O espaço (social) aparece nesse cenário como um derivativo da ideia de justiça espacial, que é por excelência uma justiça social, trabalhando no campo dos pares dialéticos que os fenômenos sociais, são essencialmente fenômenos espaciais (p. ex., desigualdade social e desigualdade espacial). Lefebvre (1969) trouxe essa perspectiva para o campo espacial, trabalhando o direito à cidade como uma reivindicação dos movimentos sociais para maior controle sobre os espaços vividos e produzidos socialmente.

O estado na geografia *a priori* deve ser considerado social e territorial. Ele é social não somente porque é socioeconômico, mas porque é político. Dentro da comunhão entre diferentes (ARENDR, 2002) que definem a política, o social é resultado também de uma engenharia institucional, os pactos societários são formados a partir de uma concessão da coletividade. Para Castro (2014, p. 118), o estado é uma instituição inscrita no tempo do

¹⁸ “Na medida em que hesitam, não reformulando uma base teórica de há muito envelhecida e não assumem, portanto, uma posição crítica, os geógrafos, em geral, deixam de lado a Geografia da Crise e são levados de roldão pela Crise da Geografia” (GONÇALVES, 1978, p. 6).

território e da sociedade, que está sob constante mudança ocasionada por estes elementos constitutivos.

A democratização e a consolidação dos estados territoriais modernos formaram uma melhor relação sociedade e estado, a ampliação de direitos sociais durante o século XX (MARSHALL, 1967)¹⁹ ampliaram a expressão do poder social. Segundo Levy (1994) *apud* Rodrigues (2011):

Se a Geografia Política classicamente se interessou pelos conflitos territoriais e pelas relações de força entre Estados, o poder infra-estrutural dos Estados identificado por Michael Mann nos situa em outra dimensão do político, aquela de produção da legitimidade social (LEVY, 1994).

Subverter a geografia política a condições de escala internacional acerca das relações entre estados supranacionais ou entender que a cidade é *locus* da geografia política para as disputas territoriais urbana ocasionadas inclusão desigual do trabalho no modo produtivo, é esquecer que a ciência geográfica tem capacidade analítica na composição do território e dos assuntos subnacionais.

O espaço político ganha ainda mais projeção e aplicabilidade nas ciências sociais, pois o processo de democratização propicia o maior compromisso do estado aos cidadãos (CASTRO, 2013; AZEVEDO, 2013). A engenharia institucional deve ser montada em atendimento das demandas que a sociedade civil reivindica. Por meio do processo de consolidação da democracia e relevância dos movimentos sociais, o estado tende a buscar o atendimento político, e conseqüentemente territorial dessas demandas.

2.2.2 Cidadania na Era dos Direitos: Necessidade das Instituições do Estado e o Espaço Atendido

Na intenção de participar dessa nova virada metodológica e estabelecer contribuições para o debate, no decorrer do texto a abordagem será da política e das instituições no território como provedoras da cidadania viabilizada por uma perspectiva político-institucional para ir ao encontro do federalismo. A agenda atual do estado enquanto fiador da cidadania no seu aspecto cotidiano é central para o estudo que esta dissertação pretende oferecer. A cidadania

¹⁹ Para Marshall (1967) a cidadania é um processo contínuo de aprimoramento, neste caminho do seu desenvolvimento haverá sempre questionamentos quanto a sua promoção, mas sempre contribuintes para sua consolidação. A cidadania passa por um etapismo uma sequência lógica e histórica, conquistas de direitos civis, políticos e sociais, respectivamente. Diluindo o conceito de cidadania em três partes complementares.

neste momento está presa ao complemento nominal, precisa de um adjetivo, cidadão **brasileiro** (grifo meu), o cidadão por si só é inexistente.

Assim, iniciamos afirmando que as formas de se prover no território as condições necessárias para o exercício da cidadania, dá-se por meio dos direitos (MARSHALL, 1967). É nessa corrente que se pretende abordar as perspectivas dos direitos, na compreensão de como as unidades político-administrativas utilizam do modelo federalista para a promoção dos direitos individuais.

Na perspectiva da política, a relação da cidadania é dada a partir dos direitos dos indivíduos, são eles: civis, políticos ou sociais. Nesse período, a *era dos direitos*²⁰ foi amplamente debatida por Bobbio (2004), como a consolidação do cidadão sendo receptáculo inativo desta cidadania. A consolidação do estado e sua modernização no sentido amplo, fez a ruptura com a cooperação primitiva que havia sido construída, entrando em cena as instituições do estado responsáveis pela organização espacial. As formas de comunitarismo e solidariedade mecânica, aos poucos foram substituídas por uma institucionalização mais fervorosa e orgânica.

Quando se entra na era dos direitos, diversas formas de diferenciação e autodenominação são criadas, inclusive a do cidadão e da cidadania. Essas identidades são das mais diversas (regionais, locais, religiosas, étnicas, etc.), porém, o cidadão do estado nacional ultrapassou todas elas, e se consolidou na era dos direitos. Para Botelho e Schwarcz (2012, p.16) quer dizer, ser brasileiro, por exemplo, significa ser menos paulista, branco, católico, isto é, uma identidade que tenderia a se impor diante de todas as outras de modo unívoco. Além de a cidadania moderna quebrar com a concepção solidariedade e comunitarismo, também tende a universalizar as identidades sociais por meio de um substrato territorial.

Para Marshall (1967) a cidadania é um processo de contínuo aprimoramento, neste caminho do seu desenvolvimento haverá sempre questionamentos quanto a sua promoção, mas sempre contribuidores para sua consolidação. Bobbio (2004) quanto a momento histórico dos direitos em harmonia com a democracia, diz:

²⁰ A concepção de era dos direitos referida por Bobbio (2004) nasce na narrativa do autor posterior a uma aula ministrada sobre a Declaração Universal de direitos do Homem, em que levanta algumas teses, como: os direitos naturais são direitos históricos; nascem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista de sociedade; e se tornam um dos principais indicadores do progresso histórico (BOBBIO, 2004, p.6).

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais (p.6).

Obviamente que a democracia faz parte dessa consolidação e cria ambiente propício para que essas promoções de direitos sejam consolidadas. A cidadania passa por um etapismo, uma sequência lógica e histórica, conquistas de direitos civis, políticos e sociais, respectivamente. Diluindo o conceito de cidadania em três partes complementares, como ele denomina originalmente de “elementos”. Para Marshall (1967):

O elemento *civilé* composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Para o autor supracitado, os três elementos (direitos civis, políticos e sociais) quando distanciados ou até estranhos entre si, haverá um colapso da cidadania. Para os elementos, há um processo evolutivo, pode-se identificar o intervalo de um século cada. Os direitos civis ao século XVIII, direitos políticos ao século XIX e os direitos sociais ao século XX. Obviamente, este processo não é universal ou ocorre com esta mesma temporalidade de intervalo ou coincide em todas as nações, não há esse fatalismo histórico bem definido, porém, foi a forma que o autor encontrou para defender e entender este processo. Os dois últimos elementos—direitos possuem um entrelaçamento mais próximo na análise da geografia política, principalmente o último, o direito social.

Segundo Castro (2003) acerca do direito social:

[...] é a inserção territorial das instituições responsáveis por políticas sociais – de saúde, educação, habitação, lazer, saneamento etc. – corporificadas nas organizações, que define as condições de acesso aos direitos sociais; ou seja, enquanto o exercício de direitos civis e políticos requerem fundamentalmente um aparato judicial adequado, o exercício dos direitos sociais requerem uma infraestrutura, apoiada nas instituições públicas que garantem a oferta e acesso aos serviços onde o cidadão está (CASTRO, 2003, s/p).

Os conjuntos de instituições dispostas e organizadas no território formam a capacidade infraestrutural de um estado em estabelecer um aumento do espaço atendido para a possibilidade de usufruto dos habitantes. Carvalho (2002) já levantava a questão do problema de localização como potencializador ou redutor das condições de cidadania no Brasil, numa realidade assolada pela desigualdade social, desigualdade regional e grande extensão territorial.

Para Botelho e Schwarcz (2012) os direitos sociais têm um padrão de igualdade no que se refere à utilização dos bens coletivos, como à saúde, educação, moradia, etc. Neste caso a geografia entra como instrumento analisador do caráter distributivo do acesso às estruturas do estado sobre os bens sociais e públicos.

Castro (2014, p.119) diz que no século XX, a democracia e os movimentos sociais incentivaram o crescente compromisso do Estado com seus cidadãos e estenderam o que era inicialmente apenas o direito político, criaram atribuições do Estado em prol da sociedade, assegurando a proteção social como obrigação formal²¹.

A interlocução com a geografia dar-se-á de forma mais nítida na construção dos direitos sociais, onde haverá a necessidade da territorialidade das instituições do(no) estado. O exercício da cidadania é comprometido pela distribuição territorial dessas instituições no espaço, comprometendo o acesso ao direito social. Essas diferentes formas de acesso criam uma desigualdade regional e local, assim não tratando a desigualdade como unicamente o resultado de um fatalismo dialético histórico da face socioeconômica da sociedade, mas como um problema distributivo e político-institucional.

Na concepção jurídica constitucionalista, o território é um componente fundamental e é interpretado como o aspecto físico de unificação do Estado. O caminho traçado ao entrar neste campo dos direitos individuais como componentes da cidadania são ligados ao movimento que nos leva à concepção de jurisdição do estado e do território circunscrito numa ordem legal. O território é a jurisdição de um estado, a projeção espacial de sua soberania e de sua autoridade, não havendo subespaço da superfície da Terra que escape dessa racionalização. Assim o mundo é dividido em entidades políticas, no interior das quais exerce o poder do Estado (MORAES, 2002). O Estado como sujeito da legitimidade em seu território, é obrigado a estabelecer um ordenamento administrativo e político não apenas na sua fragmentação interna territorial, mas também no grau de dimensão espacial da ação das

²¹ Não é incomum incumbir nas Constituições a seguridade social, por exemplo no caso brasileiro mais especificamente na Constituição de 1988 ainda vigente, no Artigo 194 diz garante a todo brasileiro: “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

instituições no limite do território nacional. O estado encontra no território nacional formas de dividi-lo para proporcionar um espalhamento dessas instituições, o objetivo nesta ação é homogeneizar o território para que o estado com seu poder distributivo forme espaços de atendimento mais amplos.

Partindo da análise do estado territorial, é impensável não compreender a administração pública dessa estrutura como fundamental à geografia política. A organização do corpo político como aparato administrativo é moldada no território, submetidos pelo estado e condicionados pelo processo histórico de cada sociedade, o que lhe imprime sua marca, (não) ocasionando as injustiças sociais fruto desse corpo político (CASTRO, 2014, p. 127).

Os moldes possibilitadores desse corpo político, subordinados ao território, impõem-se de forma importante de gestão territorial na Geografia Política. Segundo Trigal e Del Pozzo (1999, p. 212) dentro das acepções de *espaços políticos*, polissêmica, um desses sentidos está o *espaço atendido* (des)provido quanto ao alcance da função administrativa e seu campo de ação ou área de influência. O *espaço atendido* se torna um campo de investigação da Geografia Política, que engloba as redes das instituições públicas, as decisões de localização das agências governamentais e as alocações de finanças públicas (CASTRO, 2014). Estes fatores constituem fundamentos para organização do território e também são influenciados por este ordenamento territorial e funcionamento das instituições.

Esse espaço político é então aquele circunscrito pelas ações das instituições políticas, que lhe conferem um limite formal provenientes da relação de cidadania. As instituições políticas, por sua vez, são aquelas cujas decisões e ações afetam amplamente diferentes instâncias da vida social, entre estas os modos de organização do seu território (CASTRO, 2003, p. 16).

A instituição, quando retornamos para o campo da semântica, significa instituir, deriva deste verbo. Instituir o que? Normalmente normas e/ou valores a fim de estabelecer meios de interação entre os seres sociais, isto numa perspectiva sociológica. Na perspectiva da política, a instituição tem o papel de atribuir normas em uma sociedade. As instituições são também moldadas pela história, ou seja, são constituídas pelas organizações, mas também pelos interesses e objetivos sociais que conduzem estas organizações em direção a fins específicos, em espaços e tempos particulares (PUTNAM, 1996, p. 23). Obviamente que estas instituições irão atuar no território, suas ações influenciarão as relações sociais, políticas e econômicas. No quadro das instituições como problema e questão espacial, para O'Neill (2013, p. 330) as manifestações territoriais que exprimem ações individuais e institucionais fazem parte do

cotidiano, e estão perceptíveis no itinerário ao trabalho, na demarcação do espaço privado, nas fronteiras, em uma área de concentração industrial e em bairros comerciais, na existência de espaços públicos, nas divisões regionais e de esfera de governo. A instituição nasce no intuito de racionalizar preferências e escolhas. A função social das instituições de certo modo é também combater a imprevisibilidade das interações sociais.

Para Castro (2003, p. 14) as instituições por serem territorializadas definem padrões significativos dos fenômenos sociais no espaço. As instituições têm um papel ímpar na colaboração desta legitimação no/do espaço, por meio das políticas públicas, escalas e amplitude desses fenômenos, ponto no qual é pretendido enfatizar. Isto se caracteriza de forma extremamente geográfica, sendo a *territorialização da ação social* (CASTRO, 2003) como a prática da fixação nos territórios institucionais.

As instituições convergem para a geografia quando há uma relação da atuação dessas entidades sobre o território, elas vinculam as normas às formas espaciais, garantido a funcionalidade (SANTOS, 2017). O território enquanto norma é um mensurador da ação (social) das instituições sobre ele. A perspectiva institucional é um encaminhamento para uma crítica sobre a dimensão econômica como prisma de análise das instituições sociais. As escolhas, ação, comportamento e signos compartilhados não necessariamente são (unicamente) dependentes de uma causalidade infraestrutural²².

A cidadania, consumada ultimamente pelo direito social, faz com que a territorialização da ação social seja fundamental para a concretização do exercício desses direitos. No momento em que as instituições estão dispostas no território, o fator geográfico entra como debate na questão cidadão. É a partir de bases territoriais institucionalizadas que há uma organização espacial das estruturas do Estado e da sociedade, que exerce um papel privilegiado de integração funcional e territorial (O'NEIL, 2013, p. 336). Neste caso, em confluência para atender os problemas da ação social sob o território.

Os conflitos distributivos e a (não) proposição de uma prática cidadã se dá por meio do acesso às instituições do estado, (falta do) acesso é resultado da *densidade institucional*. Amim e Thrift (1999) *apud* Castro (2003) expõem sobre a distribuição e combinação institucional com suas diferenças locacionais no território. Nesta combinação, leva-se em questão, o número e a diversidade das instituições, a intensidade das suas interações, as relações de poder que estruturam e o conjunto de atores a um empreendimento comum, possibilitando os direitos individuais e posteriormente a cidadania. Contudo, a densidade

²² Causalidade infraestrutural revelada pela interpretação clássica do *Prefácio de 1859* de Marx (1974) em que as superestruturas político-ideológicas são contingenciadas por uma infraestrutura de base econômica.

institucional não se limita apenas às questões ligadas aos direitos sociais, essa condição institucional para propiciar o espaço político reúne diversas formas de instituições formais, é um conjunto entre o público e o privado. A complexidade das interações entre as redes numa base infraestrutural estatal, de certo modo, implica no movimento de atração para que outras bases não estatais possam influir sobre aquele espaço político, ou o contrário. Segundo O'Neil (2013, p. 338) para além da diversidade das instituições outro fator da densidade institucional é o de interação entre as instituições locais, o que significa engajamento e conscientização de suas funções, expresso a partir de suas funções, expresso a partir de contato, cooperação e troca de informações, portanto, a intensidade de relações.

Quando abordado a cidadania como exercício e possibilidade é indispensável saber o que possibilita tal exercício, quais instrumentos e práticas são necessários para consumá-lo. Como já dito anteriormente, as instituições têm papéis fundamentais para concretização disto e sua interação entre as instituições que exercem sob o espaço político. A máxima do estado moderno é o fundador dessa forma de ver o mundo, como um garantidor e possibilitador do indivíduo. O nascimento da concepção abstrata de um contrato (social) por Hobbes, Rousseau e Locke, até mesmo uma instância superior, ou espírito superior Hegeliano, entende que nesse papel o estado e o cidadão são componentes do mesmo sistema. O estado é o instaurador dessa organização espacial, tratá-lo como objeto derivado do conflito de classes ou algo do gênero, desconstrói a proposta que se deseja alcançar. A figura do estado como agente de organização do território, obviamente não é o único agente, mas é por essa linha de interpretação que possibilitou a descoberta da cidadania e interpretar a infraestrutura oferecida.

2.2.3 Estado e o Poder Infraestrutural

O estado é um elemento central nesse estudo. Para Castro (2014, p. 118/119), o estado é uma instituição que está inscrita nos tempos do território e da sociedade, encontra-se em constante mudança por sempre estar numa relação dialética entre Estado Institucional *versus* Sociedade Constituinte. Com isso, a reflexão das dinâmicas sociais sempre estará presente na forma institucional, obviamente, podendo ocorrer paulatinamente e de velocidades diferentes a depender da sociedade, dependendo da consolidação democrática e outros fatores.

A evolução para o caráter social dos direitos individuais fez com que diversas atribuições fossem assumidas pelo estado institucional por meio das normas/direitos. Essa relação dialética entre a sociedade instituinte e suas demandas organizadas fez com que a

administração pública abrangesse seus custos e também as suas disputas internas do aparato burocrático. É óbvio que as disputas e as conquistas da cidadania dar-se-ão no campo jurídico normativo por meio dos direitos políticos devidamente positivados, e posteriormente se consolidando no campo do espaço político, das infraestruturas e recursos institucionais possibilitados territorialmente. Admite-se que o estado possui uma face institucional e funcional, no qual institui por meio da normatização e funciona por meio das políticas públicas. O território, nacional, ou local, é, em si mesmo, norma, função de sua estrutura de funcionamento (SANTOS, 1996, p. 271). As funcionalidades resultantes das relações sociais são definidas a partir da escala de ação, o espaço é função.

É imprescindível fazer a associação entre o espaço geográfico com regulação (norma) instaurada pelo poder do estado, responsável por isto, há uma juridicidade na organização social (espacial). Saindo um pouco da corrente metodológica que se pretende adotar neste trabalho, leva-se em consideração a importância de trabalhar a regulação e o território por outro viés. Santos (2017, p. 21) salienta que o espaço geográfico é um “conjunto indissociável de sistema de objetos e sistemas de ações”. As ações e objetos são frutos tanto da técnica e da norma, estes *status* epistemológicos de Santos (2017) indicam que a norma é fator fundamental no atrelamento com o espaço geográfico, as ações e até mesmo os objetos. Os objetos são artificiais constituídos ou apropriados por técnicas onde a norma está presente, fazem parte do estudo da Geografia. A norma como condição que produz a rotinização de um dado evento é fundamental no estudo da cidadania, porque a condição de rotinização de atos garantidos pela igualdade social dar-se-á pela garantia normativa. A garantia da norma jurídica na instalação de aparatos burocráticos do estado sobre o território precisa ocorrer, para que as consolidações dos direitos sociais também ocorram mediante políticas públicas²³.

A relação instituição e territórios são aspectos constitutivos para a organização da política, em especial a política local em detrimento da vida social. São três circunstâncias que estabelecem essa conexão: primeira, os arranjos institucionais moldam as ações sociais; segunda, reduz as incertezas, as instituições estabelecem premissas para as ações; terceira, as instituições propiciam estabilidades nas decisões coletivas (CLINGERMAYER e FEIOCK, 2001 *apud* CASTRO, 2003, s/p). Os reflexos da ação social coletiva resultam em padrões espaciais que ampliam o campo de investigação da natureza do exercício da cidadania. A existência social e condições institucionais são pontos iniciais para entender as condições do

²³ Base textual construída a partir de um artigo de Antas Júnior (2004), embora o autor trabalhe na perspectiva dos *status* epistemológicos de Milton Santos acerca do espaço geográfico (objeto-ação e técnica-norma), de forma primordial o artigo estuda a relação do território e da regulação, ligados na perspectiva da geografia e do direito.

espaço político sob o território. Para O’Neal (2013, p.337) esta racionalidade institucional restabelece relações de conflito interior de um território criando preferências compartilhadas e conformando espaços políticos por excelência.

Ao pensar nessa perspectiva além do exercício da cidadania, mas como uma prática condicionada pelos aparatos institucionais, é indispensável o diagnóstico de qual modelo de estado adotou e quais divisões político-administrativas foram instituídas. A matriz territorial do estado é um convite à geografia política para auxiliar nessa reflexão. O território é uma necessidade primária do Estado para o exercício do poder institucional.

Para entender o estado por meio da proposta realizada *a priori* neste trabalho, entende-se essa simbiose entre estado e território pela via analítica do sociólogo Michael Mann. Para Mann *apud* Rodrigues (2011, p. 41) a base territorial possibilita ao Estado adentrar na sociedade civil, no exercício de suas prerrogativas que influenciam as rotinas sociais, nisto, o estado se diferencia da sociedade civil, apenas ele é capaz de estabelecer e cumprir normas que ordenam rotinas por todo território nacional.

O papel do Estado é insubstituível, tendo em vista a particularidade essencial que a norma jurídica tem sobre o território. Dentro das características levantadas do Estado²⁴ por Michael Mann o mais importante é o “conjunto de instituições e um corpo de funcionários que se distinguem”²⁵, esse lado institucional e funcional do Estado é justamente para definir ordens de sociabilidade, práticas de políticas e ações públicas para atender as necessidades que a população anseia, que são diversas.

No propósito de especificar mais a ação do estado nessas circunstâncias de consolidação das ações públicas no território, Michael Mann define os tipos de poderes do estado, e o principal neste caso, é o poder infraestrutural. As infraestruturas em particular são o trabalho humano realizado por meio da técnica que modificam a materialidade e criam elementos estruturais que suportam uma estrutura maior.

O poder infraestrutural tem como propósito alcançar a sociedade civil e penetrando o território nacional por meio da técnica, assim legitima as suas decisões na sociedade, e logicamente no espaço. Para Rodrigues (2011, p. 43) o poder infraestrutural resulta assim de todos os meios pelos quais o Estado regula o cotidiano, sem que para tanto precise solicitar sistematicamente a autorização da sociedade civil .

²⁴ Uma centralidade, pois seu poder emana de um centro decisório; o monopólio da autoridade para elaborar e sancionar leis; o monopólio dos meios de coerção para o exercício da violência legítima (RODRIGUES, 2003, p. 42).

²⁵ Mann *apud* Rodrigues (2011, p. 42).

A maior a capilarização do poder infraestrutural corresponde ao maior controle sobre o território, onde as sociedades em detrimento das instituições do estado ali se ordenarão. Na medida em que um estado-territorial com grandes dimensões e diferenças regionais gritantes (socioeconômica, histórica, religiosa e natural) revela a necessidade da articulação e coesão dos espaços políticos por meio das instituições, segue este sendo o maior desafio dos estados modernos, mesmos aqueles pertencente do norte global.

A organização política do estado no território constitui um ponto de partida para pensarmos as diferenças em relação aos seus poderes infraestruturais e os seus efeitos mais concretos. O modelo de estado territorial moderno é o marco para abordar a questão funcional e institucional do estado, existe uma racionalidade na administração pública que é desejo desvendar.

A geografia se articula com o poder infraestrutural, quando entende que esta ciência pertence à dimensão espacial da política, onde o território é o espaço de confronto de interesses, basicamente ligados a questões de controle e poder. Para Castro (2003):

O território se constitui a partir de relações fundamentalmente políticas, sendo possível perceber, no conjunto de fatores que resultam diretamente da política, a centralidade das dinâmicas territoriais que afetam a organização da base material da sociedade. O território deve ser, portanto, visto como continente de um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política, das suas instituições e do seu poder para o controle dos conflitos (CASTRO, 2003, p. 16).

Nessa área de conflito e institucionalidade do estado sobre o espaço político, esse conflito pode ser entre forças políticas distintas, mas também é conflito interno de distribuição que leva em consideração os princípios gerais das leis da administração pública e os atos das instituições políticas, vinculadas ao próprio governo. Com isso, fica evidente a necessidade analítica deste trabalho com viés dos recortes dos territórios federalizados, interpretação dos espaços políticos e sua operacionalização a fim de compreender abrangência do *espaço atendido* na área da saúde no Amazonas.

2.3 Considerações Preliminares: A Entrada do Federalismo na Perspectiva da Cidadania

A Abordagem político-institucional é primordial para cristalização da tríade na abordagem da cidadania no território. Essa estrutura de elementos de Marshall (1967), ou melhor, essa tríade, é calçada por meio dos direitos, do estado e das instituições, diretamente

relacionadas às suas diferentes articulações no tempo e espaço. Os direitos sociais, políticos e civis a partir da perspectiva adotada de Marshall (1967) como elementos constitutivos da cidadania, faz entender a importância da adoção desta interpretação destes elementos atrelados ao espaço e às suas bases.

Sobre os conceitos de espaço atendido e poder infraestrutural, é concebível pensar como as instituições do estado buscam equalizar a partir da visão normada de que todos são cidadãos iguais, essa igualdade também precisa ser promovida territorialmente. Os meios burocráticos do estado são diferentes espacialmente em todo território nacional, a partir de 1988 com a admissão de mais um ente federado (município) no quadro complexo da política de gestão territorial brasileira tornou mais laboriosa a análise do espaço geográfico. Esse novo ente federativo ficou responsável por prover parte dos direitos sociais. Com essa admissão federalizante do município como ente, os espaços de atendimento destes municípios necessitam ser ampliados, por isso a importância da geografia política caminhar em direção ao federalismo.

Como uma perspectiva futura, a anatomia política do estado brasileiro precisa ser decifrada espacialmente. O território é um *locus* das articulações que são realizadas por seus fixos. As redes infraestruturais que o estado monta fazem parte dessa promoção da capacidade e exercício da cidadania. Por isso, a necessidade de entender como se promove espacialmente tudo isto.

A forma diferenciada de se conceder poder na gestão territorial, fez com que o federalismo entrasse como objeto analítico para conhecer a cidadania espacializada. Nesse prisma, o federalismo se compõe por meio dos elementos da estrutura administrativa e de recursos a gestão, o associativismo, a coordenação de políticas públicas, a garantia de direitos constitucionais, o acesso a equipamentos do serviço públicos, entre outros. Esses elementos constituem, identificam e diferenciam as bases territoriais institucionalizadas (O’Neil, 2013, p. 339).

Após estas considerações sobre cidadania e federalismo, no último capítulo desta dissertação far-se-á da análise sobre a regionalização da saúde condicionada a uma estrutura federalizada dos municípios, como intuito de entender como direito social é disposto institucionalmente e organizado espacialmente. O Estado do Amazonas com seus 62 municípios é contemplado por uma realidade incomum do restante do país, (concentração e dispersão de redes) este será o objeto de análise da dissertação no ponto de vista prático. A análise se prenderá ao direito social, em especial ao espectro voltado para atendimento à saúde. A realidade e a promoção de serviços no interior da capital e a diferença dos

municípios da Região Metropolitana de Manaus (13 municípios) em detrimento dos outros (49 municípios), propiciam tornar essa unidade federativa um objeto interessante para contribuir para o debate sobre cidadania na Amazônia e na Geografia. As concentrações de serviços públicos e privados localizam-se na capital por diversos motivos históricos, geográficos, sociais e políticos.

A Geografia também é parte desse debate.

**CAPÍTULO III:
O FEDERALISMO**

3.1.1 Fundamentos Universais do Federalismo

O início do terceiro capítulo forma-se a partir da etimologia da palavra federação. Segundo Dallari (1998) e Temer (2007), a federação nasce etimologicamente do latim *foedus*, significa pacto ou aliança. Superficialmente afirmando, trata-se de uma aliança entre estados. Há muitas contradições acerca do federalismo e sua origem quando referido primitivamente como pacto entre estados, os casos pretéritos de confederações antes do século XVIII inundam de prováveis “federações” que foram formadas, reforçando ainda mais a miscelânea de sua origem prática. Contudo, oficialmente e formalmente, é a constituição dos Estados Unidos da América que funda o estado federal, em 1787.

A opulência da federação estadunidense como assunto nos corredores da monarquia no Brasil já estava presente (FAORO, 2012). O movimento republicano no final do século XIX já estava capilarizado no território nacional e já estava sendo discutido marginalmente nas províncias do segundo reinado. A Ideologia Federalista *versus* Movimento Conservador configuraram inclusive debates sobre a possibilidade de instauração de uma *monarquia federativa*²⁶. Mas há de se admitir, a federação nasce do seio republicano e também representa uma aversão ao modelo unitário e centralizador que a própria monarquia representava.

Então é a partir de preceitos fundamentais universais que se funda a ideia de federação, são elas segundo Dallari (1995, p.218-219):

- (I) “A união faz nascer um novo estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados”. A terminologia Estado, também referida às Unidades Federativas do Brasil e dos Estados Unidos, é apenas a crivo de artifício político, mas necessariamente não configuram estados no *lato sensu*;
- (II) “A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado”. Quaisquer contradições acerca da instabilidade entre seus entes devem ser elucidados por vias das normas constitucionais;
- (III) “Na federação não existe direito de secessão”. Uma vez instaurada a federação, torna-se indissolúvel;
- (IV) “Só Estado Federal tem soberania”. Os entes federados membros são dotados de autonomia, a soberania é extinta no momento de ingresso. A definição de

²⁶ Os representantes da ideia federalista na Constituinte do Império foram os deputados C.M. Ferreira França e Carneiro Cunha (TORRES, 1961, p.141).

Soberania impõe a presença apenas de um ente soberano sendo vedada a existência de mais entes dessa natureza;

- (V) “No Estado Federal as atribuições da união e as das unidades federadas são fixadas na constituição, por meio de uma distribuição de competências”. Na teoria não há hierarquia entre os entes federados, pois cada espécie possui uma competência determinada;
- (VI) “Cada esfera de competências se atribui renda própria”. A autonomia tributária e as formas de sustentação de cada ente da federação são essenciais;
- (VII) “O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas”. Como uma representação do poder compartilhado entre os entes da federação adotou-se o sistema bicameral, por exemplo, o senado federal é uma representação das unidades federativas e cada unidade representando números iguais de representantes nesta casa;
- (VIII) “Os cidadãos do Estado que aderem à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior”. Não há coexistência de cidadania, como também não há relações de cidadania em detrimento de diferentes unidades da federação.

O federalismo por todos os seus conflitos internos ainda é o modelo de estado fortemente garantidor de um modelo mais democrático. Com os seus princípios dispostos anteriormente, trata-se de um modelo que assegurou participação política ímpar às lideranças locais. A federação permite múltiplos poderes e alternativas de gestão, o cidadão disposto de suas opções pode considerar pleitear formas distintas de representantes a depender dos problemas que surgem a nível local, regional e nacional.

3.1.2 Uma Breve História do Federalismo Brasileiro

A atual formação do Estado moderno é dividida em dois grandes formatos e possui essa confrontação entre o concentrado e o disperso, pode-se dizer que todos os países do mundo concebem a seus estados, provinciais, repúblicas, entes, etc. específicas formas de exercer seu poder, sendo eles interligados ou independente de um poder central. Essa confrontação se dá entre o Unitarismo e Federalismo, essas formas de governo sempre estão em discussão entre os autores diversos da ciência política, ciência jurídicas e especialistas em Estado, por tratar-se de algo que recorrentemente vimos sob a ótica dos veículos de informação, é algo que está na pauta do cotidiano. Para entender o estado federal brasileiro é

necessário voltarmos cronologicamente ao final do século XVIII, mais precisamente em 1787, na Convenção da cidade de Filadélfia, onde os atos primários relacionados à gênese de um federalismo enquanto forma hierárquica entre União e Entes federado se fez presente. Essa configuração teve seu advento a partir de um confronto contra o Unitarismo que pairava nas concepções europeias de funcionamento do estado dos países europeus. A repulsa daquilo que era proveniente da Europa deu-se até na forma da organização territorial dos novos estados da, tão explorada, América. O federalismo americano estabelece um novo marco institucional na política estadunidense para a fundação do estado americano, baseado numa governabilidade democrática e desconcentração espacial de uma parcela do poder político (CASTRO, 2014, p.164).

Os Estados Unidos da América foram a grande referência para concretizar o estado federalista no Brasil, naquele momento do fim da *Pax Britanica* e acessão das grandes potências fora da Europa, os Estados Unidos eram a grande nação com características semelhantes do Brasil, uma extensão territorial que confrontava qualquer forma de gerência política e diversidade cultural muito acentuada, fruto das diferentes formas de colonização e tempos distintos de anexação de novos territórios. Vale ressaltar sobre o pacto federativo estadunidense, que embora tenha sido o ponto normativo que estabeleceu o federalismo e a democracia na América, outros eventos fizeram com que os *founding father*²⁷ tivessem em arcabouço intelectual grandes influências dos processos de consolidação do conceito de soberania e liberdade trazidos das revoluções na Europa, principalmente da revolução francesa e do jusnaturalismo²⁸.

A *centralização imperial*²⁹ não era mais possível. Influenciado pelo processo de constituição de um Estado Nacional Estadunidense, o Império Brasileiro apresentou suas primeiras crises enquanto Estado Unitário, o modelo imperial adotado pelos brasileiros além de representar a Europa encarnada na política, também não estava atendendo os anseios das elites locais (principalmente de São Paulo). A dimensão geográfica do território imperial brasileiro era de escala continental fazendo com que esse modelo importado europeu, unitarismo, fosse cada vez mais inadequado com as adversidades que a sociedade impunha

²⁷ Sobre os pais da pátria, ver Karnal *et al* (2007, p. 90-92).

²⁸ Na declaração de independência dos Estados Unidos da América em 1776, Thomas Jefferson influenciado pela aceitação do Direito Natural Liberal, estabelecido por John Locke, menciona em sua manifestação o direito natural em ‘que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos **direitos inalienáveis** (grifo meu), que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade’.

²⁹ ‘[...] o esteio que mantinha de pé, na década de 80, estava partido. A abolição deu-lhe o golpe fatal, não porque arredasse do trono a classe agrícola, mas ao romper o esquema tradicional da agricultura comercial, vinculada ao crédito, negócio de intermediação exportadora, e, com ela, o estamento político’ (FAORO, 2012, p. 526-525).

como a desigualdade regional e extensão territorial. Outro ponto questionado tinha um caráter simbólico correspondente à reificação, o estabelecimento da família real também era uma importação da Europa, a Casa de Orleães-Bragança, e a partir do estabelecimento da *res publica*³⁰ não necessariamente o que era bom para o império era bom para o Brasil. A figura do Rei era uma contradição naquele país que almejava tornar-se uma potência da América do Sul e tinha como degrau o poder político extremamente concentrado na figura do Imperador, um poder central(izado). No caso brasileiro, o pacto federativo encaixou-se perfeitamente na realidade do final do século XIX, o sistema de liderança unilateral não conseguia por meio de essa concentração dos aparatos institucionais atenderem a todos os lugares do seu território, fazendo com que o poder político e suas competências também se diluíssem em torno das províncias.

Sobre a descentralização que o pacto federal proporciona, para Silva (1996) o federalismo é:

Os Estados constituem instituições típicas do Estado Federal. São eles as entidades-componentes que dão estrutura conceitual dessa forma de estado. Sem estados federados não se conhece a federação, chamem-se Estados (Estados Unidos, Venezuela, Brasil), Províncias (Argentina), Cantões (Suíça), *Länder* (Alemanha). Não é o nome que lhe dá a natureza, mas o regime (SILVA, 1996, p. 449).

Ainda no espectro da desconcentração de poder rumo aos entes federados, há outra relevante diferença do processo de formação político-institucional da estadunidense e da brasileira. A formação por diversas colônias buscando unidade política é diferente de um estado unitário em busca de coesão territorial. Assim, um movimento de desconcentração distinto foi posto em ação no território brasileiro, distinto do fenômeno norte americano. No Brasil, o processo de constituição federativa realizou um movimento contrário, ou seja, a República adotou a estrutura como mecanismo de descentralização de poder imperial, definindo três esferas político-administrativas: federal, estadual e municipal (CASTRO, 2014, p. 165).

Enquanto o poder das colônias estadunidenses (iminentes unidades federativas) concentravam-se em torno de um Poder Federal, considerado centrípeto. O modelo Federalista Brasileiro teve suas ações em direção centrífuga, no qual o poder do Império, estado unitário, foi-se diluindo entre os entes federados. Vale ressaltar que estas figuras de linguagem importadas da física mecânica, centrífuga e centrípeta, ajudam a entender a relação por meio de vetores das diferentes formas que o poder político pode se moldar no território.

³⁰ Etimologia do latim *res publica*, significa: coisa pública ou coisa do povo.

Atualmente há heranças desse movimento, uma concentração de poder por parte da União, que afronta diretamente os princípios básicos impostos na primária concepção de federalismo estadunidense, balizado pelo equilíbrio político-institucional entre a União e os Estados. A organização político-administrativa brasileira compreende o Art. 18, no que desrespeito à sua configuração institucional, afirma que:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal. § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar [...] (BRASIL, 1988, s/p).

Complementando este artigo e estes incisos, os artigos Art. 20 ao Art.30 da Constituição Federal compreendem as competências e bens entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas relações entre os entes federativos, entre estados e estados, entre municípios e municípios, não podem ter grau de superioridade ou distinção. Nos olhos da União, todos os entes federados são dotados de mesmas capacidades e os cidadãos que habitam cada uma delas não possuem distinção política, civil ou social. Sobre essa questão de igualdade entre os entes Silva (1996) afirma que:

Assim, não criam vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originais de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer outro Estado em relação aos filhos de outros, nem filhos de um município em relação a filhos de outros. A União não poderá beneficiar e nem prejudicar filhos de uns Estados ou Municípios ou do Distrito Federal mais do que filhos de outros (SILVA, 1996, p. 452).

Pode-se afirmar categoricamente que um Estado não está acima do outro, apresentam uma relação horizontal. É a partir do fundamento dos ‘*Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior*’ (DALLARI, 1995, p. 218) que se entende nenhum ente em detrimento do outro e distinção de cidadãos. Por isto, a necessidade de fundamentar o espaço territorial para um cidadão não ter mais direitos sociais que outros.

3.1.3 Centralização e Descentralização

Desde 1891, ano da primeira Constituição³¹ adotou-se a república e o Federalismo no Brasil, há um movimento de sístole e diástole, concentração e dispersão, que variam de acordo com o momento da democracia que se manifesta no processo político. O federalismo não necessariamente é uma garantia de controle por parte da democracia e autonomia de entes federativos. O pacto federativo sempre teve uma expectativa de proporcionar a autonomia de entes, porém o Estado republicano brasileiro, por conta de sua natureza, apresenta ainda algumas contradições como o centralismo, o mandonismo local e longos períodos de poder autoritário (CAMARGO, 1992). O centralismo e o federalismo por muito tempo caminham juntos no Brasil e não representou um antagonismo em certos momentos da história republicana.

Fazendo um brevíssimo apanhado histórico e busca dessa relação de (des)concentração: A Primeira República (1889-1930), havia um movimento de maior descentralização de poder por meio de movimentos republicanos e liberais, mas ainda representava passos parcos acerca da novidade e consolidação da instauração República; Na Era Vargas (1930-1945) a (re)centralização foi grande, inclusive com diversas intervenções nos estados e rupturas nas oligarquias estaduais; no Período Democrático (1946-1967) houve mudanças para a descentralização ocasionadas pela instauração da democracia no âmbito eleitoral; na Ditadura Civil-Militar (1967-1985), novamente o lado centralizador e autoritário foi aplicado, inclusive trocando o nome de *República dos Estados Unidos do Brasil* para *República Federativa do Brasil*, realizada para inibir, mesmo que semanticamente, qualquer ideia de que os entes federativos legitimam o poder central; e no Período de Redemocratização (1985 até os dias atuais) estabeleceu-se um grande movimento de autonomia³² dos entes federativos, incluindo os municípios³³, a Constituição Federal de 1988 e ainda vigente estabeleceu por meios de repasse constitucionais responsabilidades da União juntos aos entes federais, além de estabelecer institucionalidades similares por meio do princípio da simetria, sendo uma das fontes do direito constitucional. Contudo, se, por força da recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, União, estados e municípios

³¹ Rui Barbosa, o grande fiador e idealizador do federalismo brasileiro, para ser mais ortodoxamente fiel ao figurino jeffersoniano, propunha inicialmente que os presidentes fossem eleitos pelos estados e, não, pelo corpo eleitoral de todo o país (TORRES, 1961, p.142). Proposta prontamente rejeitada sob crivo do legislativo da época.

³² Ver, Arretche (2000).

³³ Ver, no livro *Curso de Direito Constitucional Positivo*, as refutações de Silva (1997, p. 103) sobre as contradições da natureza federativa do município e sua adoção enquanto componente da federação na Constituição Federal de 1988.

passaram a ser autônomos e independentes no plano político-institucional, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades (ARRETCHE, 2000, p.17).

Porém, dado o fim da ditadura militar na década de 1980, o progressivo processo de descentralização foi posto em marcha como um modo de democratizar o sistema político brasileiro (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p.2). A democracia representativa, materializada por meio dos processos eleitorais e consolidação de bases eleitorais, faz com que esse processo da relação Estado e Sociedade ajude a não intensificar as desigualdades. As assimetrias regionais criadas até então são barreiras para a superação com o objetivo de institucionalidade no espaço mais bem distribuído. Quando se permite a participação democrática, entre o sufrágio e controle externo da administração pública, intensifica-se a relação entre instituído e instituinte. Consolida-se o espaço político.

Acerca da Constituição de 1988, instrumento relevante desse processo descentralizador, democrático e participativo, estas características apresentam o efeito mais latente do modo como a sociedade civil pode ser atingida por mudanças infraestruturais e influencia o aparato institucional do Estado para obter suas respostas (CASTRO, 2005). Com esse novo (e/ou velho) passo em direção da democracia no espaço, intensifica-se as relações que aumentam o surgimento de novos espaços políticos. Com a amplificação dos agentes demandadores, novos fortalecimentos institucionais são preteridos, por exemplo, a admissão do município enquanto ente federativo lança-se sob a ótica do federalismo novas formas e arranjos institucionais em que o poder municipal é mais um agregador do espaço político. Para Rodrigues e Azevedo (2020, p. 18):

[...] foi efetivamente com a promulgação da Carta Magna de 1988 que o Brasil experimentou uma nova onda de valorização das escalas subnacionais, a qual garantiu aos municípios a posição de ente federativo. Importa destacar que esse status não é conferido às estruturas de gestão local em nenhum outro Estado federal, ainda que o processo de descentralização, no Brasil, não tenha se completado – as efetivas capacidades administrativa, financeira e a autonomia política nessas escalas são profundamente afetadas por constrangimentos de diversas ordens, inclusive constitucionais, como se verá mais adiante (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p. 2).

Esta democratização no(do) espaço propicia interlocuções junto aos poderes regionais e federal demandas que até então eram desconhecidas ou, pela falta de contato, eram simplesmente ignoradas, pois não garantiam dividendos eleitorais na maioria dos casos. Essa institucionalização auxilia na proposta deste trabalho de utilizar o conceito do espaço político. O federalismo, com todo arcabouço democrático que vem ganhando força por volta de 30

anos, é um convite para entender a funcionalidade da manifestação espacial desse fenômeno político e como na gênese existem aspectos do espaço como elemento constitutivo.

3.2.1 A Dinâmica do Espaço Político no Federalismo

Ao buscar as relações sociais como primazia dos espaços instituídos, funda-se a ideia de surgimento de concepções de espaços que são dadas pelos ordenamentos coletivos. A ideia de comunidade/sociedade implica necessidades do eu-nós por demandas que atendam a necessidade humanas ou as necessidades coletivas. Então, como resultado do coletivo e suas relações se concebem o espaço político? A política tem gênese entre *os* indivíduos, e não *no* indivíduo, só tem efeito e substância se as ações do indivíduo se realizarem entre os outros indivíduos e não isoladamente. Essa perspectiva das relações sociais é o fundamento da política que se prolonga no espaço e a ordem espacial dos fenômenos que se manifestam e afetam a ordem e os conteúdos da política (CASTRO, 2012). O propósito é trazer o espaço e a política como elementos complementares, espaço é fonte material dos fenômenos políticos e, assim, interpreta-se a política como possuidora caráter de espacialidade.

A política comumente abordada é polissêmica, mas os norteadores utilizados serão no sentido original que a palavra detinha. Para Arendt (2002):

[...] pretender falar sobre política, é preciso começar por avaliar os preconceitos que todos temos contra a política — visto não sermos políticos profissionais. Tais preconceitos, comuns a todos nós, representam algo de político no sentido mais amplo da palavra: não brotam da soberba das pessoas cultas e não são culpados do cinismo delas, que viveram demais e compreenderam de menos (ARENDR, 2002, s/p).

Porém, esquecer ou até mesmo negligenciar a política na sociedade é uma contradição em si, a formação das instituições só se realiza porque há política. Trazer este debate é o mesmo que restabelecer conceitos que foram esquecidos ou trocados na cultura popular, a política é em suma o bem comum. A política no seu *stricto sensu* trata-se de *polis* grega como a centralidade política no circuito social da antiguidade. A política tornou-se maior que este pequeno estrato territorial, ela é a comunhão da pluralidade de interesses paixões que se subscrevem num substrato referencial (espaço). O foco da política e o *sensu* é a pluralidade dos homens, convivência entre os diferentes e participação ativa dessa pluralidade (ARENDR, 2002).

Nesse sentido, os interesses surgem das relações sociais e se territorializam, materializando em disputa entre esses grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetos de cada um, estabelecendo o uso do espaço como o melhor agregador dos interesses difusos reivindicados (CASTRO, 2014, p.41). A ordem desses grupos de diferentes características, escalas e interesses que habitam ou atuam no território, possuem demandas. Essas demandas podem ser uma ou podem ser várias que se efetivam sob constituição e responsabilidade de uma instituição específica. Quanto maior o número e complexidade dos interesses que cercam a sociedade civil, maior e mais complexa dar-se-á a formalidade normativa das instituições.

Segundo Gomes (2012, p. 37) o espaço político torna-se um objeto da geografia, pois, trata-se de uma disposição física das coisas e das práticas sociais que ali ocorrem. Simultaneamente, o espaço político se apresenta como um espaço das contradições, paixões e interesses daqueles que o estabelecem, ele também é o espaço do equilíbrio, da política e pacificação no atendimento desses interesses. A capacidade do espaço de adequar os conflitos que a política proporciona é o que faz ele ser essencialmente político. O espaço (político) é política (no espaço).

Para Castro (2012, p. 64) o espaço político deve ser pensado em referência entre a ligação entre a praça e o palácio, em que se procede a relação entre instituinte e instituído, respectivamente, como fundamento da dinâmica política nas sociedades democráticas contemporâneas. Levado ao paroxismo tal entendimento, entre a possibilidade de concretização do termo por meio dessa relação dialética (instituinte-instituído), o federalismo é ainda mais complexo e cativante para trabalhar nessa perspectiva. No pacto federativo há uma diversidade nessa relação dialética, as instituições (estados e municípios) constitutivas desse acordo de base político-territorial são ao mesmo tempo assumem ambos os papéis desse fenômeno, assumem atividade e passividade a depender da escala.

O pacto federativo ou federalismo é um modelo de governo, essa definição comumente está presente nos livros de Direito Constitucional Positivo e nos Cursos de Teoria Geral do Estado, porém é de forma geral um fenômeno político. Nasce na política e ao mesmo tempo garante a política. Para retornar a Arendt (2002), essa forma de governo em que forças distintas em um único território nacional conseguem estabelecer critérios de equidade econômica, legislativa, judicial e social, para atender as demandas de cada grupo organizado territorialmente é a política na sua forma mais cristalina.

Como já dito, o espaço político é lugar dos conflitos de interesses, paixões e demandas coletivas porque são frutos da política e é política na forma de democracia que o legitima,

dados pela comunidade/sociedade, mas ao mesmo é o lugar da conciliação do equilíbrio. Segundo Levy *apud* Castro (2018, p.121) acerca da primária concepção de espaço política na agenda da geografia política “a necessidade de considerar Estado e governo como potências organizadoras dos conflitos entre o espaço político e o espaço civil e a regulação crescente da vida política dos movimentos sociais”. Essa afirmação converge com o federalismo quando buscamos a legitimação do espaço político como resultado da re(l)ação instituído e instituinte.

O federalismo proporciona autonomia e função das unidades federativas e dos municípios nessa grande engenharia do pacto federal brasileiro. As divisões internas do Brasil, quanto à questão político-administrativo, representam um grande acordo que é realizado em três escalas de poderes executivos – União, Estado e Municípios. Assim, funda-se as competências para funcionamento e gerência (sub)nacional, proporcionando autonomia quanto à finança, lei, ao tributo, ao território, ao social e ao judicial. Para O’Neill (2013, p. 337) esta racionalidade institucional restabelece relações de conflito interior de um território criando preferências compartilhadas e conformando espaços políticos por excelência.

Acerca dessa relação de instituído-instituinte e o caráter complexo/dúbio que o federalismo presenteia esse debate, há uma reflexão sobre o papel do município. O município, por exemplo, é instituído, pois é o resultado institucional das decisões coletivas manifestadas por meio do sufrágio e dos órgãos de controle externos da sociedade; e também é instituinte, pois no desenho federativo ele é uma garantia da União e do Estado, além de representar institucionalmente interesses administrativos para seu bom funcionamento e fortalecimento da democracia. Enquanto instituição política, com diversas autonomias garantidas normativamente, o município é estabelecido enquanto ente federado por meio do processo eleitoral e outros órgãos da esfera judiciária, porém é a comunhão da coletividade, o sufrágio, tributação, a lei e, principalmente, as demandas da sociedade civil que o legitima na ordem estabelecida pelo estado federal. Numa análise de escala que foge dos padrões cartográficos, o município, alheio da microestrutura dos diversos fatores e agentes que o legitimam (estrutura eleitoral e judiciária), numa escala maior ele também é instituidor. Ele é instituidor tanto da Unidade Federativa (estados), quanto da União³⁴, para atender suas demandas institucionais internas dos municípios no cotidiano.

³⁴ A democracia liberal em sua gênese *vis-à-vis* do despotismo, tende a aceitar novas formas de manifestação das demandas coletivas. Permite que os números de atores instituintes do espaço político aumentem de forma significativa. A engrenagem do modelo institucional brasileiro adotou no período de redemocratização do sistema político brasileiro o município enquanto ente federativo, dotados politicamente de atributos por meio do

Há uma grande engenharia institucional entre sujeito ativo e sujeito passivo trocando de papéis, ou melhor, são simultaneamente polos passivos e ativos na estrutura institucional que possui uma complexidade escalar. Cada fenômeno político específico trata com singularidade essa interação entre esses entes federativos e suas necessidades para busca do equilíbrio social, a decadência das ações por meio das políticas públicas do estado sob o território induz a implosão da própria estrutura institucional.

3.2.2 Federalismo enquanto Manifestação Espacial

Por muito tempo, a geografia política priorizou o substrato físico do estado, sua dimensão territorial, as fronteiras, o relevo, o litoral, etc. Os Fenômenos políticos manifestam-se espacialmente, porém, foram negligenciados e escondidos sob essas matérias supranacionais focadas pela geografia política. É de suma importância (também) considerar as manifestações espaciais intranacionais, como o federalismo, nessa seara de análise geográfica.

O Federalismo é uma forma de governo e governança, é objeto e *práxis*, trata-se da materialização de políticas públicas e as circunstâncias que permitam tal fenômeno. Nesta parte do capítulo trabalhar-se-á outro caminho dialético do par: fenômeno político (federalismo) - espaço político, respectivamente.

Por meio de um modelo federativo onde se adota entes (estados e municípios), estes utilizam as políticas públicas para se concretizarem formando elementos constitutivos, sujeitos ativos e passivos, além de diversos fatores que possibilitam a sua cristalização. Fatores que percorrem campos dos mais variados, indo da subjetividade do interesse civil à dimensão territorial. O fenômeno político por ser político, como obviamente já diz no seu termo, entende que necessariamente há conflitos do eu-nós para serem apaziguados, por tratar-se de indivíduos-grupos com interesses dos mais diversos e essenciais para sua vivência em sociedade. A política pública é uma das formas em que o estado se apresenta como ação e resolução dos problemas junto à sociedade civil, estipulado pelas estruturas jurídicas, econômicas e sociais que permitam que o campo da política estabeleça soluções para as demandas da coletividade e fortalecimento da sua própria instituição (estado).

O Estado entra como polo passivo e ativo, simultaneamente. Enquanto o poder estatal providencia essas atividades para suprimir as demandas da sociedade civil e proporciona o bom funcionamento da atividade civil, política e social, ele também se fortalece na constância

princípio da simetria para consolidação de sua autonomia. Tal determinação ocorreu por meio do Artigo 1º da Constituição Federal de 1988

de que será beneficiado, por exemplo, é um benefício possibilitado pelos excedentes econômicos destas práticas (civis), é dialeticamente o espaço do consenso e do conflito.

A ação da política pública é a garantia *da e para* a produção de excedentes da sociedade civil e ganhos de capital político, para retroalimentar a estrutura e a preservação de suas instituições, sejam elas civis ou do estado. A Sociedade civil faz parte da dimensão política e o estado relaciona-se quando se apropria dos excedentes da sociedade civil. Ambos representam uma relação simbiótica e comensal, um dependente da existência e sobrevivência do outro.

Dito isto, o federalismo se realiza por meio das políticas públicas. As balizas precisam ser estabelecidas tendo em vista que para todo fenômeno político há de constar circunstâncias materiais e imateriais para que ocorra. Cada ação dada para realização de políticas públicas precisa de um ambiente propício para tal. O fenômeno político tem alvo, o federalismo tem alvo, ocorre sob o território em que se pretende atingir e beneficiar as pessoas. A *práxis*, além de ser uma simples prática, precisa compor na sua gênese uma motivação partida desejos e paixões do povo. Essa relação não linear ocorre por meio do instituidor, demandas, instituinte, *práxis* (política pública), realização das demandas, fortalecimento das instituições, etc. não necessariamente nesta ordem.

Acerca dos clássicos da Teoria do Estado, parte significativa dos povos³⁵ classifica o território como elemento constitutivo do estado³⁶, então pensar o estado em sua gênese é pensar território. As ações do estado são delimitadas a partir de um substrato referencial, um o território, as ações que por ventura ultrapassarem esses limites estabelecidos normativamente podem ser acusadas de serem ilegítimas e até nulas. Sem essa legalidade da ação, não se pensa estado, ou não se constitui estado. O povo entra no papel de instituidor, não há instituição que não seja instituída, é uma contradição em termos. Por isto, o estado é territorial e social, simultaneamente.

O federalismo para existir enquanto fenômeno político precisa estabelecer divisões entre o território nacional, entre os poderes e entre as funções. A multiplicidade de interesses dessa forma de governo é algo que possibilita que a geografia, na sua compreensão espacial, entenda como há formas de atuação do estado e como essa engenharia institucional possui

³⁵ Apenas uma matriz de teoria do estado pré-colonial africana exclui o território como um elemento constitutivo do estado, a genocracia africana entende o espaço político como uma relação integrada homem-natureza, não criando a relação de exterioridade ou até mesmo a relação científica entre sujeito-objeto. A terra *“pertencia aos mortos, aos vivos e aos que vão nascer”* (DIOP, 1987).

³⁶ Afirma-se que há três elementos constitutivos do estado, conforme a teoria da geral do estado, uma tríade formada por território, povo e soberania. A primeira corresponde ao elemento físico, a segunda ao elemento humano e o terceiro ao elemento subjetivo. Ver, Dalmo de Abreu Dallari *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 19ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995, pág. 6).

diferentes agentes, diferentes estados e diferentes demandas. Geralmente respeitando um recorte político-administrativo, um fator essencialmente geográfico.

Diferentemente da maioria dos estados europeus, o federalismo é adotado como forma difusa de poder, poderes muito bem delimitados juridicamente e territorialmente, porém na prática acabam se sobrepondo: dois estados (ou mais) atuando sobre mesmo espaço político e representando funções diferentes. Para Castro (2014, p. 166), o federalismo é uma forma de organização territorial das instituições políticas que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade. No caso brasileiro, a complexidade de entender três poderes (legislativo, judiciário e executivo) atuando em um único território nacional, simultaneamente em 27 entes federados (Unidades Federativas ou Estados), que por si, atuam concomitante em outros 5.570 entes federados (municípios), um desenho político-administrativo que angustia qualquer investigador que pense na equalização e ampliação das infraestruturas diante da imensidão desse território e a complexidade dos recortes internos do Brasil.

O federalismo é essencialmente geográfico, não apenas porque está submetido a ele um recorte espacial, mas porque ele próprio estabelece delimitações internas no espaço físico, no espaço político e num espaço subjetivo. O primeiro recorte espacial é o físico que está na escala territorial em que se limita o território nacional em busca de equidistância e se respeita os recortes político-administrativos dos municípios, estados e do Distrito Federal, estabelecendo limites físicos de atuação de cada entidade, este recorte pode ser amplamente contemplado na visão escalar cartesiana. O segundo recorte é estabelecido no espaço da política, se diferencia as densidades de atuação entre município, estados e união, cada um atuando de acordo com a sua escala de poder, e realizando as políticas públicas no mesmo espaço ou sob mesmas pessoas. Corresponde a uma forma de conceber o espaço onde poderes estão sobrepostos e conflitantes, onde o próprio conceito de território neste caso não tem aplicação crível. O estabelecimento de limites físicos não contempla a imensa possibilidade de atuação que esta modalidade espacial impõe. A adoção de critérios de análise de escala cartesiana torna-se inviável, tendo em vista trabalhar entes federativos que atuam em diversas escalas geográficas, podendo atingir um grupo ou mesmo a totalidade confundindo aqueles que primariamente estabeleceram o critério do espaço do poder. O terceiro recorte espacial é moldado por meio da soberania de atuação de cada ente federado, as funções e áreas de atuação que cada um realizará dentro dos critérios territoriais estabelecidos no primeiro recorte. Separa-se os responsáveis pelas políticas públicas de acordo com a sua natureza e o tipo de necessidade estabelecida pela sociedade civil. A natureza distinta dessa política

pública impõe separações e definições de quem será a instituição responsável pela ação que possuem caráter social, civil e político.

A manifestação espacial do federalismo é resultado do processo, pois ao fim é materializado no espaço, mas também é espacial porque necessariamente o espaço-território é elemento constitutivo do estado. Implicações espaciais na sua gênese e no seu fim.

3.3 Desconcentração Institucional e Territorial para melhor atender a Cidadania

Como resultado dessa desconcentração, a autonomia de seus entes é algo essencial quando nos referimos à divisão de competências. Cada membro federal necessita ter suas funções assistidas e respeitadas constitucionalmente para que a engrenagem do Estado federal funcione com êxito, prezando pela liberdade de ações políticas de seus entes e membros.

Essa constante aglutinação a fim de um objetivo maior entre os componentes da federação é algo de mais importante no organismo estatal, é a sua concepção bem definida de unidade nacional. A Federação é o ponto central desse processo de descentralização, pois aos entes locais se confere o máximo de prerrogativas estatais ao ponto de se ver nessas próprias entidades um Estado si mesmo (BASTOS, 1995).

A natureza da federação no ponto de vista histórico é de suma importância na formação dos limites das repartições regionais e locais dos poderes. Em pactos federativos como o dos Estados Unidos, a limitação da União é de atuação extremamente bem definida e mínima quando comparada ao federalismo brasileiro. Genericamente, as competências seguem um princípio da predominância do interesse, princípio que norteia as repartições de cunho federativo, no qual à União caberá apenas questões e matérias predominante de interesse geral, nacional, em segundo assiste às questões ligadas aos Estados (Entes federados) de predominante de interesse regional, e finalmente os municípios, que concerne ao interesse local, todas essas constatadas constitucionalmente. Constituição de 1988 estabeleceu um conjunto de competências compartilhadas entre as três escalas decisórias – a saber, União, estados e municípios –, notadamente nos setores mais fundamentais das políticas sociais, como os de saúde, de educação e de assistência social (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p.2).

Nesta seara da gênese dos problemas de delimitação espacial dos fenômenos políticos como o federalismo, entender a matriz geográfica e as abordagens acerca desse modelo precisam ser realizados. Os recortes internos do território nacional fazem parte do surgimento da federação, sem esse tipo de cisão do território não há instituições político-administrativas e

não há delimitações de suas ações. O cidadão nessa engenharia institucional é um indivíduo dotado de direitos e precisa que o estado o atenda independente de sua localização no território nacional. São os recortes e delimitações internas do território que propiciam que esses atendimentos dos direitos sejam realizados, pois é a partir da unidade política (o município) desses pequenos recortes espaciais que se utilizam as ferramentas para dispor bases para atendimento dos direitos.

O estado congregou a cidadania para si e é grande fiador dessa matéria. Essa dependência da cidadania para o *nacional* é cada vez mais elevada e pensar ambas de formas independentes é impraticável. Para Arendt (2012, p. 396) os direitos humanos (inalienáveis ou individuais) primariamente nos clássicos liberais pensam o ser humano descolado ou abstrato de ordem social. Quando se propunha essa independência dos seres e do governo (ordem social), não há autoridade para protegê-los ou instituição disposta a garanti-los. Então, perder os direitos nacionais é perder os direitos humanos.

Para fazer essa análise geográfica da federação, esta faz parte da ordem social em atividade. A partir da sua organização social que se estabelece as instituições dispostas sob o território para acesso e promoção dos direitos ditos *inalienáveis*. É necessário entender a questão territorial que há nesse tipo de organização da sociedade e do espaço político, em que Castro (2005, p. 164) afirma que:

O pacto federativo é, por definição, um acordo de base territorial no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade de que eles têm por objetivo construir. Por se tratar de acomodação de diferenças há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses controlar os conflitos. Em outras palavras, o pacto federativo é um formato político institucional que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes oposto (CASTRO, 2014, p. 164).

É quase inevitável que haja tensões entres entes federados. Dentre tanta diversidade cultural, social e econômica, basicamente o pacto federativo tem como objetivo a preservação político-administrativo do Estado Federal³⁷, mesmo havendo distintas realidades na composição da totalidade. A organização territorial das instituições políticas tem por objetivo

³⁷ Acerca da perda de territórios, há diferença entre federação e confederação, a federação não admite em sua estrutura normativa que ocorra emancipação de ente federado para obter soberania, a federação é indissolúvel. A confederação permite a emancipação, além de poder reunir dois ou mais estados soberanos. No caso Brasileiro, já se afirma por meio do poder constituinte essa efetivação enquanto federação logo no início da Constituição Federal de 1988, ‘Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união **indissolúvel** (grifo nosso) dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituiu-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a **soberania** (grifo nosso) [...]’.

fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar unidade (CASTRO, 2005).

Ao trazermos o quesito descentralização para análise, traz indagações ainda mais pertinentes sob o espectro da Geografia. Essas descentralizações da ordem social também são descentralizações de ordem espacial. As descentralizações dadas por vias institucionais (direitos e competências) também se materializam de forma espacial no território. Quando se estabelece transferência de funções que antes estavam na união e agora passam-se aos entes federados (estado e município), fundam-se novas formas de inserção e fomentação de interesses dos sujeitos sociais no espaço. O entendimento de competências para *um poder mais próximo*, como o município, estabelece novos fundamentos territoriais além de modificar as relações cidadão(s)-estados, conseqüentemente modificando o espaço político.

Arretche (2000) afirma que a descentralização ocorre em diferentes velocidades, há entes federados que possuem um movimento descentralizador mais organizado que outros, porém todos estão submetidos sob as regras institucionais. A descentralização ela também é um movimento de repasse de atendimento, os entes recebem do poder central a responsabilidade de atender demandas que são manifestadas normativamente em forma de direitos que antes eram competências da União. Em efeito conseqüente, a estrutura institucional possibilita que estes entes federados recentemente incumbidos de realizar novas funções também recebam instrumentos³⁸ para isso.

Neste caso há necessidade de adequar nesse movimento de desconcentração um desenho institucional um aparato governamental que esteja adequado aos arranjos dos espaços políticos no estado ou município.

³⁸ Por exemplo, no caso brasileiro um dos instrumentos (econômicos) para tentar mitigar o atendimento dessas demandas para os estados e municípios são o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE. Sobre o papel destes instrumentos no desenvolvimento regional e local na federação, ver Yano e Nogueira (2021, p. 40-51).

CAPÍTULO IV:
DIREITO SOCIAL À SAÚDE E A REGIONALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE
PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO AMAZONAS

4.1 Saúde como um Direito Social Fundamental no Brasil

A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.

Organização Mundial da Saúde – OMS

A história do Brasil Republicano é marcada por enfermidades que perseguiram a população e o seu bem-estar. Malefícios trazidos por epidemias de natureza infectocontagiosas³⁹ como paludismo, febre amarela, peste bubônica, cólera, tuberculose, varíola, doença de chagas, covid-19 [...] atingindo cidades e campos, sempre estiveram presentes na agenda do Brasil. Contudo a Primeira Constituição do país de 1891 sequer citou direito à saúde, a figura do estado como garantidor desse direito apenas fora materializado no vanguardismo da atividade sanitarista brasileira. Sobre as constituições seguintes, Carvalho (2003, p.24) diz:

[...] apenas referiam-se à saúde no que tange à competência dos entes federativos de legislar sobre defesa e proteção da saúde, além de estabelecer e executar planos de saúde. Ainda não se enxergava a saúde como um direito fundamental social (CARVALHO, 2003, p.24).

Quase um século depois, na perspectiva de estabelecer uma nova ordem constitucional, o poder constituinte originário elevou o direito à saúde como um elo central na consolidação de uma gestão inclusiva e democrática para o povo. Propondo caminhos para fomentar órgãos e leis que permitam solucionar os problemas crônicos de acesso universal à saúde no Brasil. As resoluções dos conflitos individuais e coletivos passam pela realização de direitos humanos fundamentais. É necessário ampliar os direitos sociais para este rol.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 foi a primeira a instituir a saúde no capítulo dos direitos fundamentais, definindo-a como um **direito social** (grifo nosso) no seu artigo 6. O artigo 23, inciso II, da Constituição Federal instituiu a competência comum⁴⁰ da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para garantir a saúde. Esse passo importante foi dado ao incorporar o direito à saúde como um bem jurídico. Primeiro há a norma imaterial para posteriormente promover a ação material no direito no território.

³⁹ Sobre a história das doenças e seu combate no Brasil, ver Mariz (2020).

⁴⁰ Fazendo um breve paralelo com a atualidade, em meio da Pandemia de COVID-19 no Brasil, este tema de competência compartilhada na gestão da saúde foi novamente posto em debate e diferentes hermenêuticas foram erroneamente adotadas a fim de estabelecer medidas (ir)restritivas do fluxo de pessoas. Contudo, sob caráter jurisprudencial essa dubiedade acerca das decisões das medidas de limitação de circulação das pessoas, foi sanada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.341 que estipulou o óbvio, segundo o relator: “é competência da União, estados e municípios cuidar da saúde pública”.

Conforme o texto constitucional, o artigo 194 da CF diz: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Isto significa entender que as ações para promoção desse direito deverá ser integralizada entre os entes que compõem a federação. Já que a CF de 1988 inclui o município como ente federal, este também será agente promotor do bem-estar.

Atualmente é unanimidade entender que o bom acesso e a boa gestão da saúde se concretizarão por meio da parceria entre os três níveis da federação. A classificação dos problemas (baixa, média e alta complexidade) é uma das formas que a administração pública opera na área da saúde, dividindo a responsabilidade do atendimento entre municípios e estados. Para estabelecer conformidade com inciso II do artigo 23 da CF.

O Governo Federal em 1988 estabeleceu o Sistema Único de Saúde-SUS⁴¹ como o principal aliado da ação coordenada entre os estados e aqueles entes federados que estavam por surgir (municípios). O sistema é denominado “*único*” porque as diretrizes e princípios estabelecidos na Constituição devem ser seguidos de forma unívoca pelas três esferas de governo (CARVALHO, 2003, p. 26). Integralidade e descentralização são preceitos para consolidação deste sistema. O conjunto dos entes federativos de diferentes escalas político-administrativas se reúnem em coordenação, ação e serviço para alcançarem um fim comum: o direito social à saúde. Como já citado, o papel do SUS é disponibilizar igualmente no território nacional o mesmo serviço e acesso, o princípio normativo da igualdade impõe um princípio geográfico de igualdade na tentativa de equalizar o espaço por meio do acesso à saúde em todos os municípios do país. Existe uma necessidade em equalizar as disposições dos conteúdos institucionais da saúde de todos os 5.570 municípios do país e nas 27 unidades federativas. Primariamente, essa garantia é oferecida apenas na formalmente em lei, o acesso ao atendimento é a sua mais fidedigna expressão de cidadania que é dado a partir do caráter geográfico das instituições dispostas no território.

Para a cidadania, os direitos sociais diferem de outros direitos (civil e político), pois necessitam de prestações materiais em sentido estrito, isto é, exigem que o poder público aja sob efeito dos serviços, bases e atividades. O preceito da igualdade social para melhorar as condições de vida da população, com o intuito de apaziguar desigualdades sociais, é prognóstico para uma melhor cidadania. Há irrestritamente no âmbito do direito social a necessidade de um estado planejador, ativo, interventor e equalizador. As disponibilidades

⁴¹ Sistema de saúde público, nacional, universal e gratuito. O SUS é encaminhado por meio dos princípios doutrinários e constitucionais como **universalidade**, **equidade** e **integralidade** (grifo nosso).

materiais do Estado, quando bem direcionadas, permitem a realização de medidas práticas (CARVALHO, 2003, p. 22). Materializam-se por meio da ação e norma. Para Sarle (2001, p. 38), sobre a eficácia jurídica e a efetividade (eficácia social):

[...] nem a previsão de direitos sociais fundamentais na Constituição, nem mesmo a sua positivação na esfera infraconstitucional poderão, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, já que fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o instrumental suficiente para a sua concretização (SARLE, 2001, p.38).

Compreende-se que o problema da efetividade do direito, enquanto instrumento jurídico, não se alcança sua vigência puramente pelo sistema jurídico. Há condicionantes essencialmente geográficos para isto. É importante frisar a precedência da norma antes da territorialização da ação social.

As expressões da universalidade e igualdade fundamentam as principais diretrizes que o SUS impõe como matéria para estudo da geografia. A adoção dos princípios doutrinários da equidade, integralidade e universalidade fundam o caráter normativo, enquanto os aspectos da regionalização, hierarquização, institucionalidade e descentralização fundamentam o caráter geográfico.

O acesso igualitário representa o acesso isonômico em todas as partes do território nacional, a engenharia institucional que precisa ser estabelecida para realizar tal objetivo depende da espacialização da ação social. Essas características provenientes da igualdade encaminham a estrutura da saúde nacional para uma rede regionalizada, coordenada de forma hierárquica, e principalmente, descentralizada. O caráter único impõe apenas uma direção conjunta que todos os entes da federação deverão se encaminhar.

A partir dessa ação integrada se estabelece não apenas um poder da federação seja responsável, também, pela responsabilidade financeira ou técnica. As leis sobre os orçamentos voltados para saúde criam parametrizações dos mínimos recursos encaminhados para a área da saúde, criando uma cooperação técnica e financeira. Às unidades federativas é aconselhado a aplicação em saúde de recursos mínimos de 12%, e aos Municípios de 15%, enquanto a União não tem percentual mínimo de gastos com saúde, contudo seus gastos se sujeitam à variação do Produto Interno Bruto - PIB, porém, os Municípios acabam sendo os mais prejudicados em seus orçamentos, em média, mais de 22% da sua receita orçamentária com saúde (DRESCH, 2015).

O federalismo cooperativo e as leis de forma geral impõem parametrizações orçamentárias para uma ação compartilhada, mas a dissonância daquele que atua na ponta do serviço que precisa dispor e propor a ação primária (baixa complexidade) é incompatível. O

município configurado pelo espaço intraurbano, devido às suas particularidades sociodemográficas, é de conhecimento dos gestores municipais, na sua capacidade de identificação de áreas mais propensas à fragilidade do bem-estar, muito das vezes por suas diferenças de adensamentos, às condições de saneamento básico, de moradia e, principalmente, sua capacidade de atendimento em saúde instalada (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020).

Considerando 5.480 municípios com informações disponíveis mostra que a aplicação em 80% deles foi maior do que 15,75% em saúde e 26,25% em educação, excedendo os respectivos pisos de 15% e 25% (VIEIRA *et al*, 2020, p.7). A estrutura obriga os municípios a depender de repasses obrigatórios da união e com saúde fiscal pior que a saúde física dos municípios, o mais prejudicado é apenas um tipo de ente da federação. É principalmente o ente municipal de forma mais latente e os estados de forma mais branda, que ficam a mercê do subfinanciamento da saúde e são responsáveis por fixar suas bases infraestruturais, capacidade instalada, no território para manutenção do espaço político.

4.2 Conteúdos Institucionais do Amazonas: Saúde

Os dois principais anseios da sociedade civil é o atendimento em áreas da educação e saúde. Obviamente quando há referência acerca do direito social possibilitado pela atuação do estado, são pautados uma gama de atividades dos mais diversos segmentos, contudo, estes são os mais importantes (educação e saúde). O direito social abarca resoluções de diversos problemas práticos vivenciados pelo cotidiano: recolhimento de resíduos sólidos e líquidos, saneamento, distribuição de energia e água, iluminação pública, educação ambiental, etc. Porém, por mais que uma gama ampla de ações voltadas para o interesse social seja necessária, a mais importante e pauta impreterível no debate político-eleitoral é a **saúde** (grifo nosso).

Ao tratar de uma vertente capital do direito social, sobre a saúde, busca-se compreender a estrutura que o estado dispõe para propiciar o acesso universal ao sistema de saúde. Os conteúdos institucionais dispostos sobre o território significam melhor atenção básica do estado para com a sociedade. A possibilidade de cristalização do espaço político é resultado da atenção do direito social. A democratização do acesso à saúde vai além de incluir todos os segmentos sociais ao processo, mas pressupõe uma necessidade de estratégia espacial para realizar o espaço político. A democratização do espaço antecede a democratização do acesso à saúde.

Para Castro (2014, p. 134) a cidadania é conquistada por meio da norma, mas é vivida no cotidiano, ou seja, nas relações de proximidade, de oferta e acesso aos serviços que tornam o direito a uma prática social real. A federação com o intuito de promoção institucional e melhor atender seus componentes, utiliza as bases político-administrativas para prover no território esses conteúdos institucionais. É a partir do município e da unidade federativa, da escala municipal e regional, que ocorre esse fornecimento e as bases para formular regionalização do atendimento à saúde. Esses territórios político-institucionais formam a engenharia necessária para a democracia efetivar-se no espaço. Essa democracia é imaterial por meios dos direitos e desejos expostos dos indivíduos componentes do estado territorial; e é material quando essa institucionalidade democrática é configurada no território por meio de redes e bases.

O federalismo é uma ordem político-administrativa e territorial que por meio dos seus membros federativos (estados e municípios), dotados de direitos e responsabilidades, atendem as demandas que são normatizadas em forma de direitos individuais e coletivos. São os recortes impostos pelo federalismo que se utilizará as ferramentas dos processos espaciais com o intuito de atender as demandas da sociedade. É a partir da figuração de direitos representantes das demandas e dos atendimentos representantes das políticas públicas que se integra a relação sociedade e estado, a partir de redes geográficas e suas instituições.

Segundo O'Neill (2013, p. 342) sobre os conteúdos institucionais:

Os direitos constitucionalmente garantidos constitucionalmente são afetados pela forma como o acervo institucional se distribui no território [...], pois as noções de densidade institucional, desempenho econômico, urbanização, entre outros fatores, não são independentes entre si (O'NEILL, 2013, p. 342).

Uma visão institucional da territorialidade da ação social promove-se a capacidade de aumentar essa espacialidade de atendimento social para melhor gerir as ações públicas e aumento do bem-estar social. A partir das estruturas institucionais dispostas no território, neste caso, denominadas conteúdos institucionais, que se impõem as disposições estruturas para a promoção de saúde em uma unidade federativa. A proposta seguinte neste capítulo IV é trabalhar os conteúdos institucionais públicos que garantam o direito social da saúde amazonense.

O direito social diferente dos outros direitos (civil e político) impõe tanto uma diversidade (pois é universal) quanto imediatismo (pois é um problema ordinário). Os outros direitos também possuem a necessidade de se fixarem no território por meio de bases

institucionais públicas, mas baixo. É nesse sentido que o foco dar-se-á no direito social e seu conteúdo institucional no Amazonas.

A saúde representa um direito social impreterível e para tentar mitigar ou compensar as atividades médicas direcionadas à população, a estrutura federativa permite uma regionalização a partir dos municípios, tendo em vista tratar-se de uma coordenação nacional (Sistema único de Saúde) e ações de atendimentos de alta-média-baixa complexidade. As atividades que passam pelo dia a dia de forma prática, ficam sob responsabilidade dos estados e municípios. Cada ente federativo dispõe dessa responsabilidade e precisa atender a população específica a partir do grau de complexidade e/ou sua localização.

A regionalização e a territorialização da ação social se espacializam por meio das bases infraestruturais com o intuito de constituir os conteúdos institucionais necessários para possibilitar a efetivação do espaço político e um território menosdesigual. O município torna-se o principal instrumento para definir essas formas de divisão e organização espacial.

O papel da geografia é debater os limites da cidadania e interpretá-los. As variáveis que o elemento social (saúde, educação, assistência social, mobilidade urbana, meio ambiente, etc.) possui para concretização da cidadania, propõe um estudo específico para cada um deles, mas os limites teórico-metodológicos de uma dissertação torna-se inalcançável tal pretensão.

Por isso, a escolha pela linha da saúde.

4.3 Geografia e Política: Regionalização e Descentralização

É por meio da geografia e da política que se estabelecem dois preceitos fulcrais da organização da saúde: a regionalização e a descentralização. O estado na tentativa de buscar o ordenamento do serviço e ações de saúde ratifica o SUS como precedente de qualquer outra forma de atuação em saúde.

Na área da geografia, a regionalização, os serviços precisam ser organizados e estratificados a partir da técnica e da escala. As capacidades técnicas de cada instituição federalizada impõe uma estratificação a partir do território e da população. A região tem um sentido conhecido como unidade administrativa, a divisão regional é pelo qual se exerce a hierarquia e o controle da administração dos estados (GOMES, 2017, p. 52). O controle, neste caso, é consequência e não meio. As disposições dos estados no sentido político-administrativo são para fomentar as estruturas para disposição territorial, está consolidada por meio da regionalização. A inclusão da população à rede deverá ser proposta através da hierarquização das estruturas federativas para promoção do direito social.

O município entra nesse contexto federalizado como o vetor para acesso primário da população à rede de saúde, fazendo o recorte demográfico e político-administrativo do acesso regionalizado da saúde (escala). Enquanto ente federativo, o município precisa estar qualificado tecnicamente para exercer tal função e por este motivo a cisão impõe-lhe controle do ambiente, cobertura vacinal, controle de doenças transmissíveis, assistência à saúde das crianças, da mulher e do trabalhador, por exemplo. Os demais problemas que demandam resoluções de poder mais técnico são dispostos para outro poder, majoritariamente os estados.

Na área da política, a descentralização ocorre por meio do compartilhamento do poder político de composição e participação interestadual na área da saúde. Segundo Santini *et al* (1991, p. 14), a descentralização:

É entendida como uma redistribuição do poder decisório, dos recursos e das competências quanto às ações e aos serviços de saúde entre os vários níveis de governo, a partir da idéia de que quanto mais perto do fato da decisão for tomada, mais chance haverá de acerto. Assim, o que é da alçada de um município deve ser de responsabilidade do poder municipal; o que abrange um estado ou uma região estadual deve estar sob responsabilidade do governo estadual; o que for de abrangência nacional será de responsabilidade federal (IBAM, 1991, p. 14).

Na maioria dos casos, cabe aos municípios maior responsabilidade na promoção à saúde diretamente voltada ao direito social e conseqüentemente da cidadania. É uma hierarquização que supõe uma promoção de acessibilidade para uma rede de assistência voltada à proteção e recuperação.

A rede precisará atender dos serviços mais simples aos mais complexos, em postos ou em centros, ambulatorios especializados, hospitais e laboratórios. Nem sempre um município precisa de todos os níveis de complexidade/técnica para atenção médica, seja pela baixa demanda de serviços ou alto custo, ou por ambas as razões (IBAM, 1991, p. 19). Pode-se afirmar que atualmente caminha-se para uma municipalização da saúde no Brasil, contudo, no estado do Amazonas percebe-se um movimento contrário.

4.4.1 O Sistema Único de Saúde e a Regionalização da Saúde

Segundo a engenharia institucional do SUS, os critérios são claramente divididos utilizando os recortes federativos verticais (municípios, estados e união) para controlar e propiciar as ações políticas e financiamentos⁴² necessárias para a saúde. Por lei, conforme os

⁴² Segundo a Emenda Constitucional n. 29/2000: ‘‘a) **estados**: devem aplicar, no mínimo, **12% das suas receitas próprias**, constituídas pelas receitas de impostos e transferências constitucionais e legais recebidas da União);

Artigos 16 a 18, da Lei n. 8.080/90, essas divisões foram denominadas “direções”, sendo elas: nacional, estadual e municipal. Para além das suas múltiplas funções que cada ente deve realizar, a Lei supracitada institui os critérios e as políticas públicas de repartição da competência entre os gestores. Embora a Constituição Federal no artigo 23, inciso II, tenha mencionado que as competências fossem compartilhadas, notou-se nesse curto período de tempo a necessidade de hierarquizar as atividades para melhor funcionamento das políticas públicas de saúde.

A direção nacional é considerada a mais alta e a grande coordenadora, possuindo diversas competências⁴³, sendo de administração do Ministério da Saúde. Os encaminhamentos primários, diretrizes, resoluções e portarias, esse arcabouço normativo é de responsabilidade da direção nacional do SUS. Outro fator essencial para a boa administração e necessária no federalismo fiscal é a atividade da direção nacional como a principal financiadora do sistema e de suas subalternas direções.

Considerando a capacidade fiscal superior da União em relação à dos outros entes da Federação, esperava-se maior esforço do governo federal na alocação de recursos para o SUS e para a saúde (Vieira *et al*, 2020, p. 24), mesmo com a instauração da Emenda Constitucional n.95 de 2016 que congelou ao orçamento do Governo Federal, em termos reais, a aplicação de recursos voltados para a educação e saúde até 2036. Ainda assim, sem a evolução de despesas nessas áreas para o Governo Federal, este é o ente federado com maior capacidade de financiamento do sistema. Acerca da União, os números dessa capacidade financeira vêm diminuindo⁴⁴, mas ainda é majoritária entre os três entes da federação. Esse movimento mantém uma crescente pressão na base da estrutura federativa por mais financiamento da saúde para os estados e, principalmente, aos municípios. Sobre isso Rodrigues e Azevedo (2020, p.5) afirmam que:

b) municípios: devem aplicar, no mínimo, 15% das suas receitas próprias, constituídas pelas receitas de impostos e transferências constitucionais e legais recebidas da União e de seu respectivo estado); e c) Distrito Federal: deve aplicar 12% das receitas de impostos e das transferências constitucionais e legais que constituem a base estadual de receitas e 15% das receitas de impostos e das transferências constitucionais e legais que conformam a base municipal das receitas” (grifo nosso).

⁴³ Artigo 16 da Lei n. 8080/90, dispõe da competência da direção nacional do Sistema Único da Saúde - SUS.

⁴⁴ As estatísticas demonstram que a União vem diminuindo a sua participação nos gastos com saúde que em 1980, antes da declaração constitucional do direito à saúde do cidadão e dever do estado assumido pelas três esferas de governo era responsável pelo financiamento da saúde em cerca de 75%, 30 anos depois esse número representou aproximadamente de 50% (DRESCH, 2015).

Para universalizar o acesso à saúde, por exemplo, o desenho do SUS promoveu a articulação e a divisão de responsabilidades e recursos entre os três entes da Federação, que devem estar coordenados para prover serviços e equipamentos de saúde de graus de complexidade distintos – atenção básica, equipamentos e serviços para atendimento de média e de alta complexidade (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p.5).

Os municípios nessa engenharia institucional da saúde são os entes responsáveis pelos serviços da atenção básica e outros atendimentos de baixa complexidade. As direções estaduais, figuradas pelas secretarias de saúde dos estados são responsáveis, além dos atendimentos de média e alta complexidade, em organizar e formular as redes regionalizadas e hierarquizadas.

Ao longo de consolidação do SUS, o município vem sendo o principal executor das políticas públicas voltadas para a saúde e principal sujeito nas ações de prevenção e atenção básica. Porém, quando comparado aos estados e a União, rapidamente problemas de capacidade e estrutura tributária deficitária são levantados. O peso dessa difícil atribuição segundo Vieira *et al* (2015, p. 15) é:

Se um município pode organizar e responder com relativa autonomia pelo ensino fundamental, ele não consegue organizar sua atenção básica sem contar com apoio e aportes de serviços de média e alta complexidade disponíveis em outras unidades de saúde, que frequentemente se localizam em outros municípios (Vieira *et al*, 2015, p.15).

O Estado do Amazonas tardou em implementar o processo de descentralização do sistema de saúde, pelas resistências impostas pela estrutura de poder local, dominada por grupos oligárquicos, à qual se somam as condições de vida da população, peculiaridades geográficas e também isolamento, baixa densidade populacional, diversidade étnica, pobreza e insuficiência de infraestrutura assistencial e sanitária (BARBOSA, 2004, p. 71).

No Amazonas esse fenômeno ainda é mais latente, tendo em vista a centralidade de Manaus e a concentração institucional nesse capital. Os 61 municípios restantes do estado são dependentes desse atendimento na saúde e as rotas de pessoas que rumam à Manaus em busca de assistência (BARBOSA, 2004) demonstram isso. A fragilidade das finanças dos municípios é grave quando relacionada aos Estados e a União, a exigência à direção municipal pelo SUS, em atender em realizar as atribuições assistidas em lei, é um fator incompatível entre atendimento básico, recursos e gestão de pessoas. O federalismo de certo modo é solidário, mas as solidariedades entre os entes precisam estar firmadas sob a ótica das ferramentas necessárias para realizá-las. *Per se*, a lei e os princípios não alimentam os aspectos unitários para o funcionamento da engenharia institucional. Quando se desprende a

norma e o espaço, ou das condições materiais, as dimensões jurídicas e espaciais não interagem para as mudanças reais dos fenômenos do cotidiano, como o acesso à saúde.

Por isso a importância do estado coordenador/planificador estipular redes hierarquizadas e regionalizadas para realizar a conjunção entre a norma e o espaço.

4.4.2 A Importância das Redes Hierarquizadas e Regionalizadas: Um Paralelo sobre o Estado Amazonas

A regionalização é um dos instrumentos, o principal, em possibilitar um acesso igualitário ao SUS num Estado com grande desigualdade e extensão territorial. A Regionalização da Saúde é entendida enquanto um processo de organização das ações e serviços de saúde numa determinada região, visando a universalidade do acesso, a equidade, a integralidade e resolutividade (SES, 2020, p. 144). A regionalização é a integração entre os diversos níveis do cuidado à saúde, consorciada às políticas econômicas e sociais direcionadas para a inclusão social e para um modelo de desenvolvimento comprometido com a redução das desigualdades regionais (GARNELO *et al*, 2016). O conteúdo institucional influencia nessa desigualdade do território, a sua modificação por meio da regionalização a saúde converge para um ambiente mais igualitário. Os fatores geográficos e institucionais são as condições para realizar ou não este processo, no caso do Amazonas encaminhou-se para sim.

Esta rede hierarquizada e regionalizada possuem dois tipos municípios: os de capacidade plena que possuem estrutura tributária e técnica para efetuar a assistência na saúde de ponta a ponta; e os municípios que não possuem capacidade instalada, a maioria dos municípios do Brasil⁴⁵, e a **totalidade** (grifo nosso) dos municípios do Amazonas.

Em alguns casos, municípios possuem tal grau de autonomia que possuem gestão municipal plena na saúde, não fazem parte dessa rede organizada pelas secretarias estaduais de saúde. Essa capacidade plena é também manifestada na expressão técnica que um município dispõe para atendimento na área da saúde, provendo de recursos financeiros, físicos, pessoais e tecnológicos, para consolidar um atendimento sem auxílio da organização espacial dos estados. Na maioria das vezes essa autonomia é manifestada materialmente por meio de hospitais municipais de grande porte e disposição de leitos de unidade de terapia intensiva - UTI, que respondem por atendimentos de alta complexidade.

⁴⁵ Segundo aponta o Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia – CREMEB: “A oferta de leitos de Unidade de Terapia intensiva (UTI) em estabelecimentos públicos ou conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS) está disponível em somente 505 dos 5570 municípios brasileiros, de acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)” (CREMEB, 2016). Então, dispõem-se sob autonomia plena municipal no atendimento à saúde no Brasil pouco mais de 9% dos municípios, são estes os um dos muitos levantamentos para por em discussão um novo pacto federativo e revisão dos municípios emancipados a partir de 1988 a 1995.

A rede hierarquizada/regionalizada tem como objetivo diagnosticar a capacidade técnica, estratégica e geográfica do município e a partir disso criar uma espacialização dos conteúdos institucionais dos estabelecimentos da saúde. A regionalização oferta serviços de média e alta complexidade requer cooperação para organização de serviços e coordenação das ações para evitar a concorrência e as disputas entre os entes federados, bem como possíveis comportamentos oportunistas de seus gestores (VIEIRA *et al*, 2015, p. 17).

Contudo, os municípios que por ventura atendam não somente os seus munícipes, mas a região imediata, por exemplo, são oferecidos instrumentos financeiros de coordenação – as transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a vinculação de recursos, é fundamental para conter ações isoladas por parte dos entes federados, incentivar o compartilhamento de recursos e estabelecer acordos para a oferta regionalizada de serviços (PAIVA, GONZALEZ e BENEVIDES, 2020).

Aos Municípios que não possuem capacidade instalada segundo Dresch (2015, p. 19):

[...] e que não tenham assumido determinados tratamentos cabe encaminhar seus pacientes para a rede regional de saúde de atendimento da média e alta complexidade. A execução dos serviços de média e alta complexidade será do Município que possui capacidade instalada e que tenha assumido essa atribuição. Os Municípios com gestão municipal que assumem, os serviços mais complexos são remunerados por isso, inclusive recebendo verbas diretamente da União (DRESCH, 2015, p.19).

A regionalização na saúde cria centralidade em determinados municípios, que equivalem político-administrativamente às capitais de estado, denominados municípios-sede que ficam responsáveis pelo atendimento na região e recebe recursos provenientes da União. Vale ressaltar que tal ato não elimina a responsabiliza do Estado nos serviços que ele deve organizar e prestar assistência de média e alta complexidade. As condições técnicas e geográficas fazem que esse processo seja mais cabível comparado ao restante do país.

Sobre as condições díspares do Amazonas comparado ao restante do país, Garnelo *et al* (2016, p.1226) diz:

Desigualdades sanitárias são exemplificadas, no Norte, pelo restrito número de médicos atuando no SUS (1/1000 habitantes) e elevada razão capital/interior na disponibilidade desses profissionais (2,5 médicos/1000 habitantes nas capitais, contra 0,4/1000 no interior). Na comparação entre regiões geográficas a disponibilidade de médicos nas capitais do Norte foi quase 3 vezes inferior àquela encontrada nas do Sul do país; (7,1/1000) e mais de 4 vezes inferior à distribuição de médicos no interior do Sudeste (1,7/1000) (GARNELO *et al*, 2016, p.1226).

No Amazonas, o processo de regionalização na Saúde é além de uma necessidade para sobrevivência do sistema, também é da sobrevivência dos munícipes. A atual conjuntura torna

essa direção estadual e direções municipais extremamente dependentes da direção nacional, tendo em vista que nem a capital Manaus é dotada de autonomia plena. Esses fatores fazem com que o sistema seja mais dependente da regionalização em demasia e da atuação cada vez mais incisiva dos repasses de recursos do Governo Federal repassados aos municípios-sedes. O desafio sociocultural imposto a um estado amazônico e o maior da federação é uma via de diversos muros naturais que precisam ser superados. A densidade populacional baixa e extremamente dispersa no Amazonas, os ecúmenos de difícil acesso, redes de comunicação fracas e padrões de interação social diferentes da configuração nacional (maior população indígena do Brasil) dificultam a regionalização da saúde no Estado. São estes os principais obstáculos para implementação de políticas públicas de saúde no Amazonas, fazendo que muitas das vezes o *modus operandi* seja diferente dos critérios estabelecidos nacionalmente pelo SUS, exemplo: ‘ambulanchas’⁴⁶ e o regime fluvial influenciando diretamente nas potencialidades do poder infraestrutural do estado.

4.5 Manaus, a Expressão da Centralidade: Conteúdos Institucionais da SEMSA e SES/AM

O Estado do Amazonas e o Município de Manaus possuem uma particularidade quanto a sua composição demográfica concentrada na capital, particularidade não encontrada em outro ente federado⁴⁷. O estado do Amazonas tem uma particularidade quanto a sua composição demográfica, visto que nenhum outro ente federado possui uma concentração populacional na sua capital como o Amazonas; aquele que mais se aproxima é o Estado de Roraima⁴⁸. Segundo dados do IBGE (2021), o Amazonas possui uma população de 4.269.995 habitantes e a população de Manaus é de 2.255.903 habitantes, então 52,8% fica concentrado na capital (YANO e NOGUEIRA, 2021, p. 46).

Manaus, a capital do estado do Amazonas, está localizada praticamente no centro geográfico da Região Amazônia e possui acesso facilitado pela viabilidade fluvial do baixo

⁴⁶ As ambulanchas são pequenos barcos movidos por potentes motores que são utilizados para transporte de pessoas com enfermidades da zona rural para a zona urbana do município.

⁴⁷ Uma situação que se assemelha ao estado do Amazonas sobre sua concentração populacional na capital é situação de Roraima, de 514.229 habitantes, 326.414 habitantes pertencem a capital Boa Vista representando 63,47% (IBGE, 2018). Porém, quando considerado o tamanho e as redes rodoviárias do estado torna-se a comparação incompatível, é um estado menor e mais articulado entre si.

⁴⁸ A atual situação de Roraima também é muito similar e, porém, mais latente, de 652.713 habitantes, 436.591 habitantes pertencem a capital Boa Vista representando 66,9%, mas a extensão territorial roraimense é incomparável com o território amazonense, o maior da federação (IBGE, 2021).

Solimões/médio Amazonas e pela viabilidade rodoviária da Região Metropolitana ampliada⁴⁹ - RMM. Atualmente, é o sexto município mais rico do Brasil com um PIB de 78 bilhões de reais (IBGE, 2020). O surgimento da figura jurídica e o polo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus – ZFM intensificou o processo de concentração urbana na área urbana e enriquecimento de Manaus. Segundo Yano e Nogueira (2021, p. 46):

Os polos de crescimento quando idealizados defendiam a hipótese de que os polos econômicos, por sua natureza indutora, proporcionariam que os seus entornos se beneficiariam por meio das necessidades do setor produtivo. Atualmente, percebe-se que o modelo Zona Franca é concentrador, por mais que modifique o caráter do Amazonas de estado receptor para estado pagador, há poucos benefícios aos municípios do entorno e do interior (YANO e NOGUEIRA, 2021, p. 46).

Essa ferramenta de desenvolvimento por meio da isenção tributária, conseqüentemente, oferta de serviços e empregos, fomentou a concentração de pessoas e finanças apenas nas áreas onde se encontram majoritariamente os parques industriais. Diferente do que pensava inicialmente os polos de crescimento, entendia-se que o crescimento ao longo de sua aplicação desenvolveria regionalmente o território estadual. Teoricamente, os parques industriais por sua necessidade de bases de apoio para os centros de produção induziriam e provocariam aos municípios limítrofes, estruturas para atender tal demanda, auxiliando no processo de desenvolvimento regional periférico.

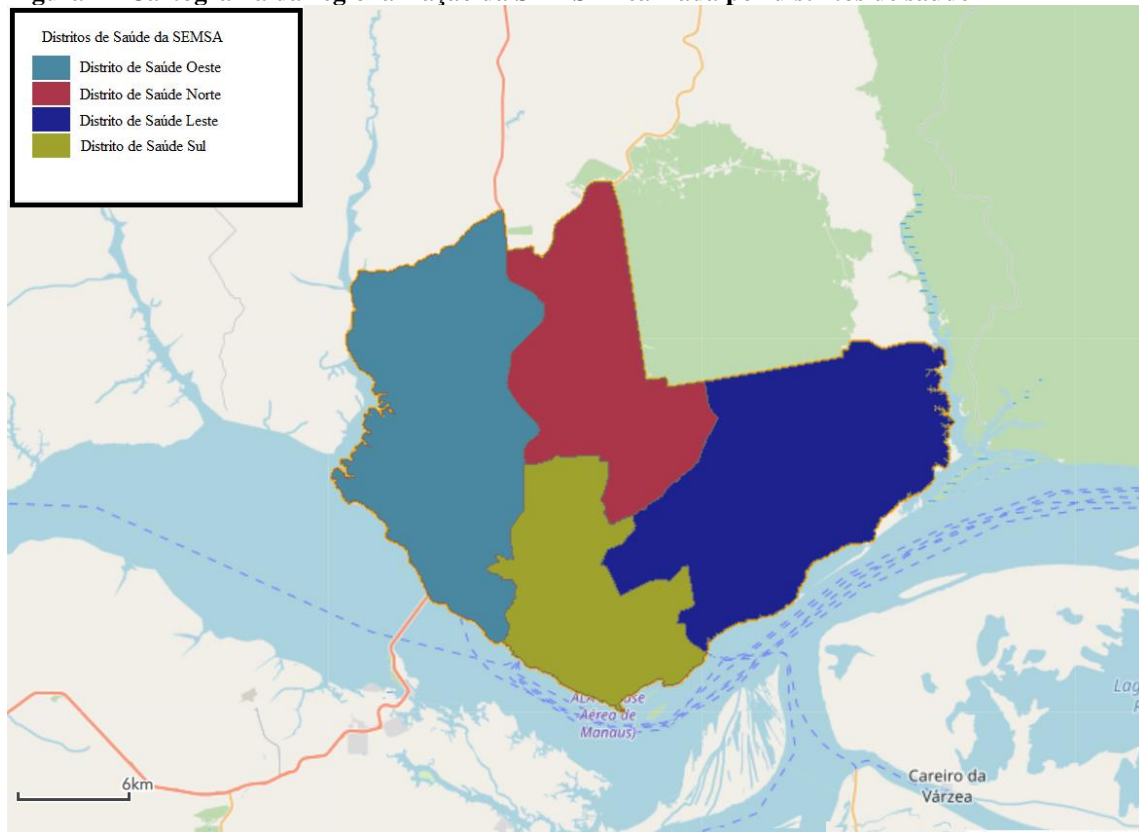
Contudo, comprovou-se ao longo do tempo o contrário, que se trata de um modelo concentrador tanto demográfico quanto de serviços, fruto desse desequilíbrio populacional e técnico. Na área da saúde, o desequilíbrio intraestadual atualmente é um dos principais aspectos para a indisponibilidade de estruturas que possibilitem uma justiça social em sua totalidade territorial fora da capital e estimular outros municípios interioranos a financiarem seus programas municipais de autonomia plena.

Esses antecedentes polarizadores potencializaram Manaus à centralidade no aspecto técnico, político-administrativo e econômico. Contudo, tal centralidade não propiciou criar estruturas que possam atender problemas de alta complexidade, ou até elevar o município à autonomia plena no atendimento à saúde.

⁴⁹ “A partir da Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007, a RMM é instituída com sete municípios: Manaus, Iranduba, Careiro da Várzea, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Itacoatiara; e, mais um, com a Lei Complementar nº 59, de 27 de dezembro de 2007 onde é incluído o município de Manacapuru. A institucionalização permitiria o direito ao recebimento de repasse financeiro exclusivo para regiões metropolitanas, bem como o planejamento através do Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Manaus. A partir da Lei Complementar nº 64/2009, foram adicionados mais cinco municípios: Careiro, Autazes, Silves, Itapiranga e Manaquiri, totalizando 13 municipalidades” (SILVA e LIMA, 2019, p. 4).

Para distribuir suas bases infraestruturais para atendimento da saúde, a Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA realiza por meio de seus distritos a sua própria regionalização (Figura 1), a partir dos limites político-administrativos estipulados pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano - IMPLURB. Esses recortes territoriais realizados pelo IMPLURB serão balizadores para qualquer outra realização de políticas públicas na área urbana de Manaus que necessite uma delimitação espacial. Por exemplo, recolhimento de tributos de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, pois varia sua alíquota conforme a especialidade do bairro que se localiza o imóvel. Na saúde, essas linhas imaginárias que recortam a cidade definem quais e quantos políticas públicas e estabelecimentos serão aplicados no espaço geográfico.

Figura 1 - Cartograma da regionalização da SEMSA realizada por distritos de saúde

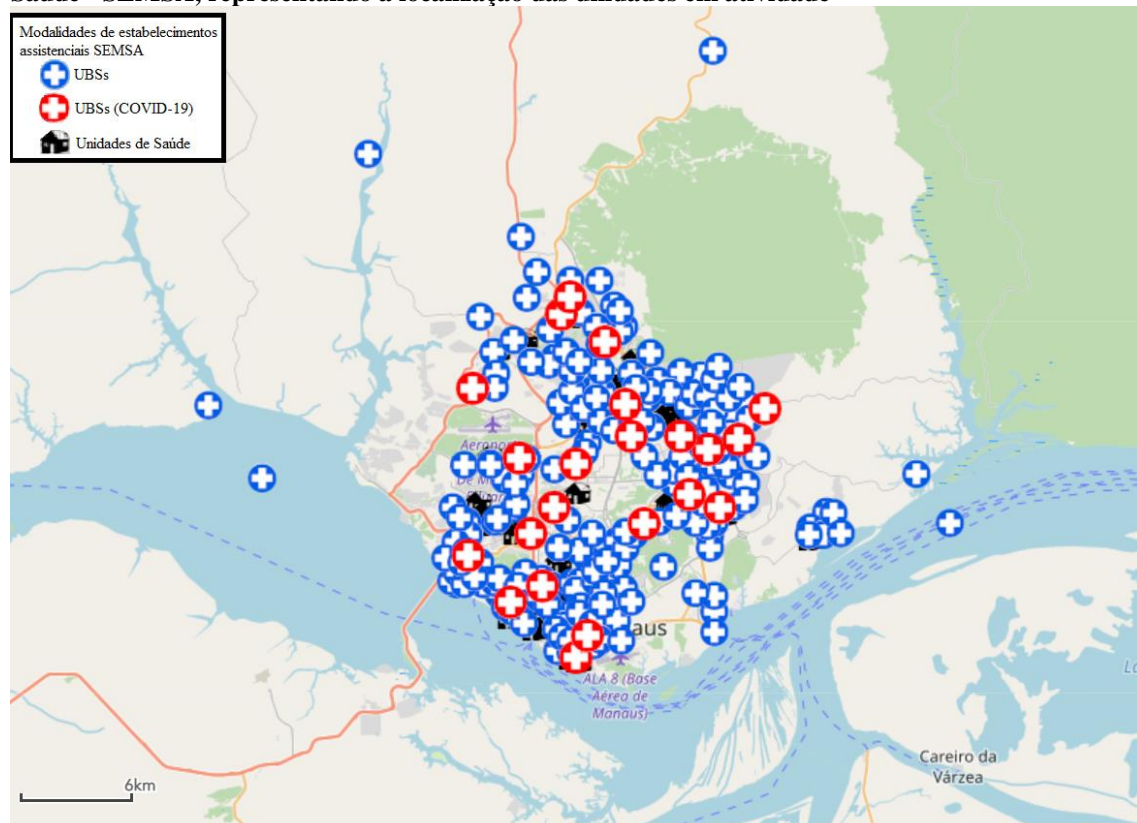


Org.: Yuji Yano; Fonte: SEMSA (2021).

O Município de Manaus compõe seus conteúdos institucionais públicos bem distribuídos espacialmente na área da saúde e seguindo uma lógica demográfica de aumentar os estabelecimentos em áreas de maior densidade demográfica (Norte, Leste e Sul) (FIGURA 1). Há uma alta capilaridade intraurbana na cidade, majoritariamente dotada de serviços de baixa/média complexidade e ausência de estrutura hospitalar para realização de internação de

média/longa duração (TABELA 1). Há nesta grande rede intraurbana, uma ausência de estabelecimentos como: Hospitais Especializados, Hospitais Gerais, Pronto Socorro Geral e Pronto Socorro Especializado, promovidos pelo poder executivo municipal. Os serviços assistenciais de saúde oferecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Manaus – SEMSA limitam-se basicamente a: Postos de Saúde Rural – PSR, Unidade Básica de Saúde – UBS, Unidade de Pronto Atendimento – UPA e Policlínicas⁵⁰ (FIGURA 2 e TABELA 1).

Figura 2 - Imagem de Satélite da área urbana de Manaus disponibilizada pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, representando a localização das unidades em atividade



Org.: Yuji Yano; Fonte: SEMSA, 2021.

⁵⁰ Tratam-se de 54 UBS/UPA e 7 Policlínicas ofertados via SEMSA. Acerca das diferenças entre: UBS (baixa complexidade), UPA (baixa/média complexidade e rede articulada com hospitais do SUS) e Policlínicas (baixa/média complexidade com atendimento em várias especialidades, porém sem estrutura de atendimento de alta duração).

Tabela 1 - Modalidades e quantidades de estabelecimentos assistenciais via distrito de saúde, que compõem os conteúdos institucionais de saúde do Município do Amazonas em Manaus, total de 78 estabelecimentos

Modalidade de estabelecimento assistencial na área urbana de Manaus financiados via rede municipal - SEMSA	Distrito de Saúde Leste	Distrito de Saúde Norte	Distrito de Saúde Oeste	Distrito de Saúde Sul
Unidade de Saúde da Família	17	5	-	16
Policlínica	1	2	1	
Centro de Atenção Psicossocial	1	-	-	2
Centro de Especialidades Odontológicas	1	1	1	1
Centro Especializado em Reabilitação	-	-	-	1
Clínica da Família	-	1	1	1
Laboratório	1	1	1	1
Unidade Básica de Saúde	3	3	15	-

Org.: Yuji Yano; Fonte: SEMSA (2021).

Conforme dados georreferenciados e disponibilizados pela SEMSA (2021) (tabela 1 e figura 1), a inexistência de Hospitais e/ou Pronto Socorro Municipal. Este é o retrato dessa centralidade que Manaus exerce no Estado. Mesmo com a existência de municípios sedes no processo de regionalização, movimento aplicado para diminuir o deslocamento de pessoas, a diáspora continua em busca de serviços de saúde na capital Manaus. A estrutura de saúde municipal da capital não despense recursos em saúde para municípios não residentes de Manaus. O princípio da cooperação fica opaco em detrimento de uma lógica econômica.

A centralidade é vista nos aspectos já mencionados, além de ser uma centralidade geográfica, pois detém em seu território a maioria das bases infraestruturais da saúde de atenção básica e as bases de pronto atendimento da SES/AM. Concomitantemente, é descentralizada do ponto de vista de não oferecer serviços de alta complexidade. Ausentando-se de uma responsabilidade que deveria ser compartilhada tendo em vista a capacidade disposta territorialmente, tecnicamente e financeiramente do município com este porte.

Os municípios da capital, maioria da população do estado, buscam tratamento de alta complexidade e internação de média/longa duração aos hospitais financiados e geridos pelo Governo do Estado. A Prefeitura Municipal empurra ao Governo do Estado o atendimento e a responsabilidade de prover esse serviço complexo e especializado, inclusive para a sua própria população residente da capital.

O serviço oferecido pelo Governo do Estado, apenas na área urbana de Manaus, são 57 estabelecimentos assistenciais (tabela 1) sob coordenação da SES/AM. Esta rede assistencial de atuação **exclusiva do estado**⁵¹ (grifo nosso) é formada diferentes modalidades de

⁵¹ Exceção do Hospital e Pronto Socorro Delphina Rinaldi Abdel Aziz e UPA Campos Salles. Segundo dados do Relatório de Gestão 2020 da SES-AM estas unidades “são uma Parceria Pública Privada - PPP com a Zona

atendimento: Centro de Atenção Integral à Criança - CAIC, Centro de Atenção Integral à Melhor Idade - CAIMI, Centro de Atenção psicossocial - CAPS, Serviço de Pronto Atendimento - SPA, Unidade de Pronto Atendimento - UPA, Hospital e Pronto-Socorro da Criança - HPSC, Hospital e Pronto Socorro Adulto - HPSA, Policlínicas, Maternidades, Hospitais, Fundações de Saúde, além de oito Residências Terapêuticas, vinculadas ao CAPS Dr. Silvério Tundis, voltadas às necessidades de moradia de pessoas portadoras de transtornos mentais graves. A SES-AM conta com as seguintes unidades de apoio: Secretaria de Estado de Saúde (Sede), Complexo Regulador do Amazonas, Central de Medicamentos do Amazonas - CEMA e Laboratório Central de Saúde Pública do Amazonas - LACEN (SES, 2020, p. 23).

Tabela 2 - Modalidades e quantidades de estabelecimentos assistenciais que compõem os conteúdos institucionais de saúde do estado do Amazonas em Manaus

Modalidade de estabelecimento assistencial na área urbana de Manaus financiados via rede estadual - SES	Total: 57
Centro de Atenção Integral à Criança – CAIC	12
Centro de Atenção Integral à Melhor Idade – CAIMI	3
Centro de Atenção Psicossocial – CAPS	1
Serviço Pronto Atendimento – SPA	6
SPA e Policlínica	2
SPA/Maternidade/Hospital	1
Unidade Pronto Atendimento	2
Policlínica	6
HPS	7
Maternidade/Unidade ginecológica	6
Hospital Infantil	2
Hospital Adulto	2
Fundações de Saúde	7

Org.: Yuji Yano; Fonte: SUSAM (2021).

Neste caso, precisaria haver um esforço e acordo interfederativo para que a relação governo-município realizasse transferência de gestão em Hospitais e/ou Prontos Socorros da capital à SEMSA. Enquanto o foco técnico e econômico das atividades da Secretaria Estadual de Saúde – SES estiver voltado majoritariamente à capital do estado, fica cada vez mais conflituoso realizar o processo de regionalização proposto pelo Plano Estadual de Saúde – PES. As pessoas residentes no interior do estado continuarão nessa longa diáspora em direção

Norte Engenharia Manutenção e Gestão de Serviços, uma colaboração entre setor público e o privado para realização da obra, equipagem, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais da unidade, enquanto a execução dos serviços assistenciais é gerenciada pela Organização Social de Saúde – OSS” (SES, 2020, p. 24).

a Manaus em busca de seu direito social, sendo que o município que elas residem já está inserido num plano para amenizar esses longos deslocamentos por via fluvial.

A viabilidade da regionalização da saúde em uma situação econômica e geográfica tão díspar entre os entes federados (municípios) impõe que os municípios que possuem capacidade de prover autonomia plena o realizem. Não há como um município próspero, tendo em vista número apresentados, fique ausente e sobrecarregue a fazenda da unidade federativa que pertence. A responsabilidade de prover esse direito social deve ser compartilhada entre os entes da federação (Artigo 23, inciso II, CF).

O ônus da Prefeitura Municipal de Manaus de não possuir estruturas adequadas para prover esse direito social da saúde e a promoção da cidadania, acerca dos atendimentos mais complexos, especializados e internações de média/longa duração, impôs ao Governo do Amazonas criar redes e fixos na área urbana de Manaus para atender esta demanda. Atualmente, com todas suas imposições negativas quanto à extensão territorial, o Governo do Estado precisa atender 48% da população que fica a crivo dos deslocamentos dispendiosos economicamente e temporalmente. Estes são tolhidos na cidadania tendo em vista que os municípios polos possuem estrutura para minimamente prover tal direito, enquanto outros o serviço carece, limitando-se muito das vezes a fazer o atendimento primário e encaminhamento para a capital. (Ainda), a territorialização da ação social cria níveis de densidade em que Manaus é o centro.

Haveria no Amazonas uma densidade cidadã? Provavelmente, tudo indica que quem reside mais próximo da capital (apesar de todos os problemas) ainda tem direitos realizados mais facilmente. O direito (social) nasce no âmbito jurídico, mas se consolida no âmbito geográfico. Por isso, o estado precisa dispor seus conteúdos institucionais territorialmente planejados e dotar certos municípios de especialidades polarizadoras.

4.6 Amazonas e suas Regiões de Saúde: Planejamento Regional Integrado - PRI

O Amazonas é o maior Estado da Federação, e conta “apenas” com 62 municípios, com uma área média de 25 mil km², enquanto nos municípios do Brasil a média decai para 1,5 mil km² (IBGE, 2021). No Amazonas as áreas são 15 vezes maiores que a média nacional. Cabe ressaltar que todas essas características naturais formam a necessidade de uma regionalização cada vez mais intensa tendo em vista as dificuldades de deslocamento de uma sede municipal para outra e busca constante por um direito social que não possui relativização.

A região e a regionalização são instrumentos criados por aspectos econômicos, políticos e culturais para realizar, neste caso, uma territorialização da ação social (na saúde). Para Castro (2021, p. 27):

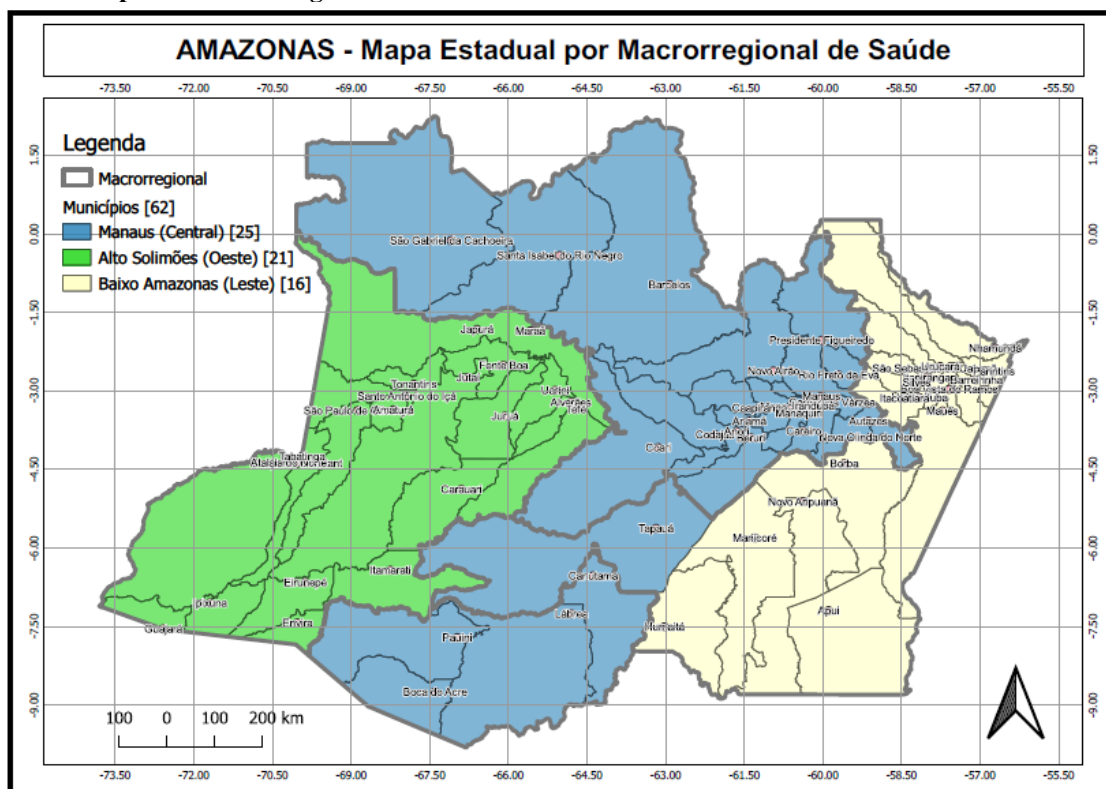
As regiões, percebidas como espaços geográficos, constituem, na realidade, territórios diferenciados e interligados por diferentes importantes fluxos demográficos, econômicos de poder. A articulação regional pode ser mais ou menos equilibrada. Quanto menos, maiores os conflitos. Maiores conflitos ameaçam a integridade do Estado e impõem-lhe a necessidade de intervenção (CASTRO, 2021, p. 27).

O poder infraestrutural do estado utiliza a região como escala socioespacial para especialidade funcional e condicionar novos espaços diferenciados. Portanto, o estado ciente das redes e fluxos desequilibrados, possui instrumentos para (re)organizá-las no seu território a fim de regionalizar certas atividades dispostas pelo serviço público.

É por meio do Planejamento Regional Integrado - PRI que o estado do Amazonas especializa sua ação social na área da saúde e regionaliza sua saúde por meio da disponibilidade das técnicas em municípios selecionados. Com esta dotação especializada em alguns pontos específicos do território, o estado tenta controlar os fluxos de pessoas, informações e mercadorias para atendimento da saúde. Essa especialidade e tecnicidade dar-se-á por meio das sedes municipais, limites político-administrativos (federalismo) e adoção de municípios estrategicamente localizados geograficamente.

Conforme o Planejamento Regional Integrado, busca-se organizar e integrar os serviços na macrorregião, região, microrregião, município, além de sistematizar os fluxos dos atendimentos interestaduais e internacionais, nos diferentes níveis de complexidade, expressando as responsabilidades dos gestores, por meio da construção do Plano Macrorregional (SES, 2021, p. 150). Trata-se então de um processo multiescalar que pretende através de uma regionalização do estado, conectar todos os espaços geográficos por meio de redes controladas para uma lógica espacial mais benéfica aos cidadãos.

Figura 3 - Mapa das Macrorregiões de Saúde do Amazonas



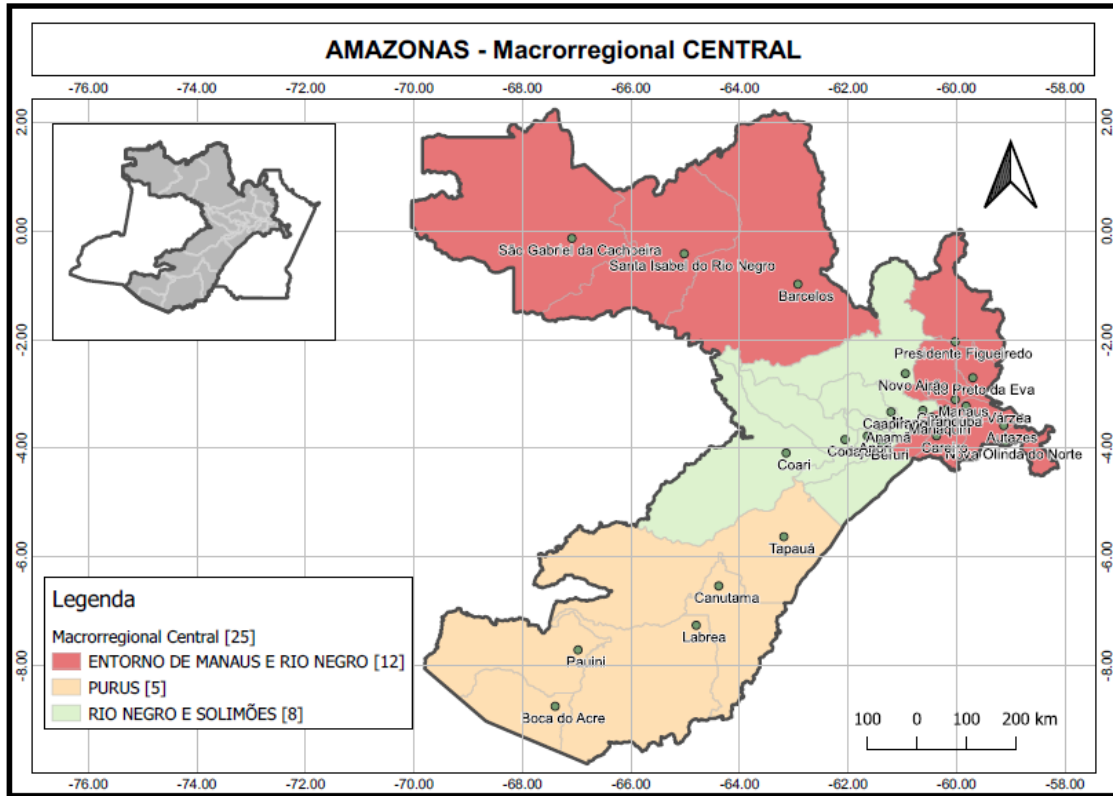
Fonte: Res. CIB/AM 118/2018; FVS/AM

Tabela 3 – Organização Regional da Saúde no Amazonas

Regiões de Saúde (Município sede)	Área em Km ²	População 2019 em Hab.	Densidade em Pop/Km ²
Manaus, Entorno e Alto Rio Negro (Manaus)	365.264	2.576.049	7,05
Rio Negro e Solimões (Manacapuru)	156.690	297.949	1,90
Rio Purus (Lábrea)	252.985	132.588	0,52
Médio Amazonas (Itacoatiara)	58.424	172.977	2,96
Rio Madeira (Humaitá)	221.036	199.609	0,90
Baixo Amazonas (Parintins)	68.383	250.599	3,66
Alto Solimões (Tabatinga)	213.281	251.867	1,18
Triângulo (Tefé)	131.964	151.121	1,14
Rio Juruá (Eirunepé)	102.714	137.818	1,34

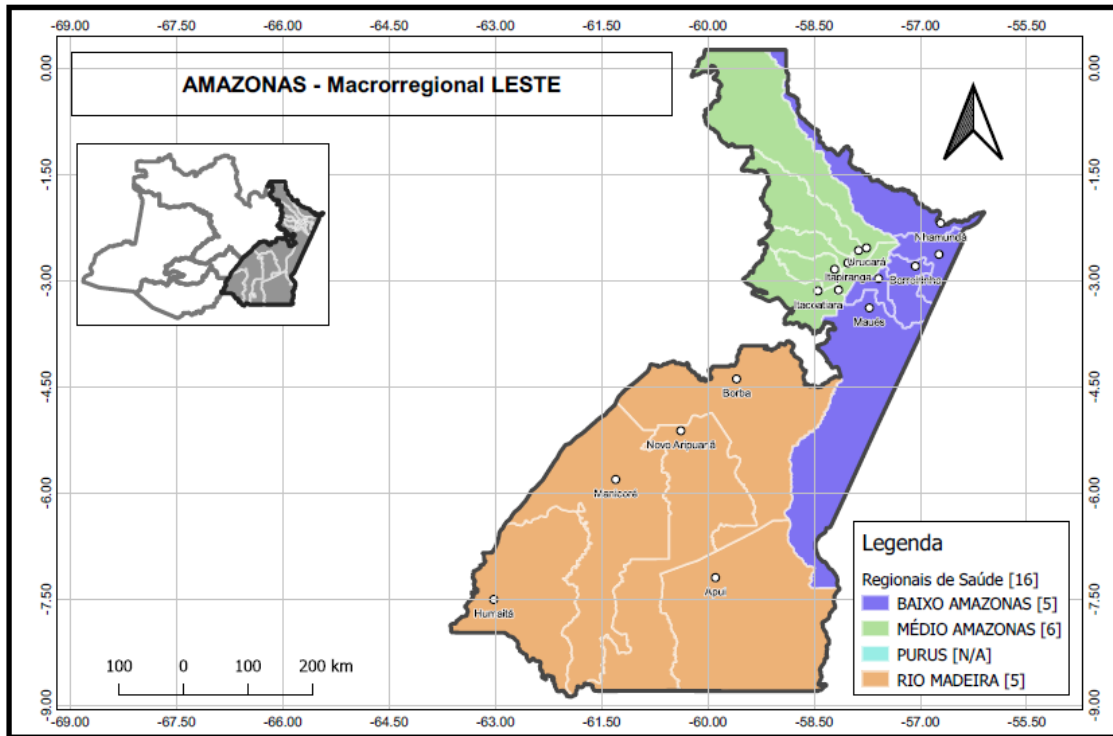
Fonte: SES; IBGE (2019), Res. CIB/AM 059/2011 e Resolução CIB/AM 118/2018.

Figura 4 – Mapa da Macrorregião Central do Amazonas.



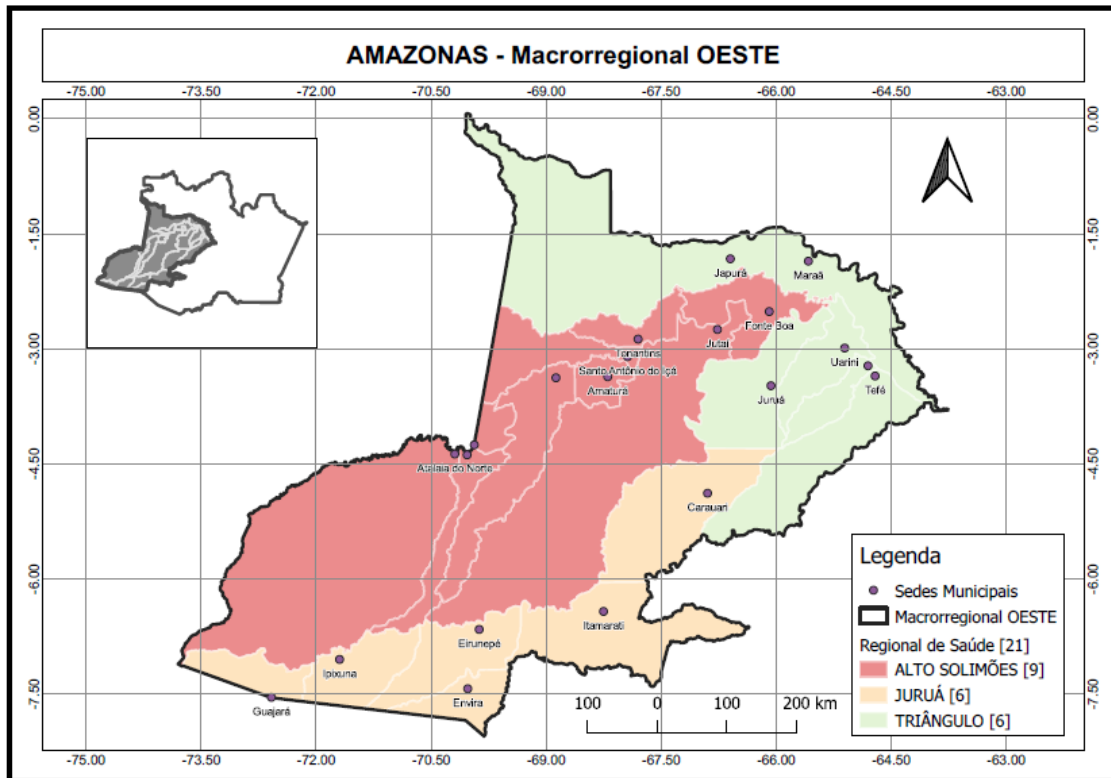
Fonte: Res. CIB/AM 118/2018; FVS/AM.

Figura 5 - Mapa da Macrorregião Leste do Amazonas



Fonte: Res. CIB/AM 118/2018; FVS/AM.

Figura 6 - Mapa da Macrorregião Oeste do Amazonas



Fonte: Res. CIB/AM 118/2018; FVS/AM.

A fim de tentar amenizar os deslocamentos laboriosos, tardios e economicamente inviáveis estabelecem-se regiões de atuação com polos (municípios sedes). A criação de centralidades nesses municípios é estabelecida para readequar as redes estabelecidas à Manaus para outros Municípios (Tabatinga e Parintins), com o intuito de buscar atendimentos de alta complexidade. A regionalização da saúde parte de uma multicentralidade ou concentração dispersa em torno primariamente entre as macrorregiões de saúde (Central, Leste e Oeste) e secundamente entre as regiões de saúde (TABELA 3), estabelecidos pela SES e o PES.

Nas macrorregiões buscam-se os instrumentos necessários de atendimento de alta complexidade, atenção terciária, distribuído no município de referência na macrorregião (FIGURA 3). São dispostas no estado do Amazonas três macrorregiões: Central, Leste e Oeste. Respectivamente: Macrorregião Central compreende as Regiões: Manaus, Entorno e Alto Rio Negro, Rio Negro e Solimões e Regional Purus (FIGURA 4). Os serviços mais complexos se concentrarão em Manaus ou em outro município de referência da macrorregião. Macrorregião Leste compreende as Regiões: Rio Madeira, Médio Amazonas e Baixo Amazonas (FIGURA 5). Os serviços mais complexos se concentrarão em Parintins ou em outro município de referência da macrorregião; Macrorregião Oeste compreende as Regiões:

Regional Juruá, Triângulo e Alto Solimões (FIGURA 6). Os serviços mais complexos se concentrarão em Tefé ou em outro município de referência da macrorregião (SES, 2021).

4.7.1 O Rio comanda a Cidadania?

Embora o poder imperial sempre fluísse com os rios, os cursos d'água não são os únicos elementos da paisagem que transportam a carga da história.

Simon Schama

É a partir desta metonímia entre o título deste item e a obra magnífica de Leandro Tocantins (1919-2004), *O rio comanda a vida*, que os questionamentos da regência dos rios sobre o processo de obtenção da cidadania serão explicitados. Depois destes dados, cartogramas e mapas, é imprescindível pensar como a cidadania e os direitos sociais podem sofrer pela ausência de redes fluviais bem articuladas e como essa modalidade de rede ainda influi sobre os deslocamentos entre as sedes municipais. É nítido como os fluxos através dos rios ainda formam processos regionais na Amazônia e inclusive das instituições do estado, que poderiam romper com essa lógica. O estado como indutor e planejador desta ação social por meio da especialidade e da regionalização é a única instituição que pode adotar outras redes (rodoviária, aérea e/ou telecomunicações) para estabelecer uma nova regionalização. Fazendo uma breve referência de Schama (1996), há outras formas que podem influir sob esse peso em excesso dado às vias fluviais.

Sobre o domínio dos rios no processo de regionalização da saúde, a arquitetura do desenho macrorregional é influenciada diretamente pela confluência da calha dos rios do Amazonas. A Macrorregião Oeste, Alto Solimões, abarcando as calhas dos rios Japurá e Juruá; a Macrorregião Central, Manaus, abarcando a calha do Rio Negro e Purús; e a Macrorregião Leste, Baixo Amazonas, abarcando a calha do Rio Madeira e Uatumã. Obviamente, a região trata-se de uma denominação e escala socioespacial, contudo, não pode negar a influência que as redes fluviais impõem sobre o processo de divisão interna do estado para realização das políticas públicas. As Macrorregiões, com exceção da Oeste, suas cidades --polos (Parintins e Manaus) atuam e recebem os cidadãos dos demais municípios pequenos/médios como receptáculos das calhas dos afluentes que desaguam no Rio Amazonas/Solimões. A macrorregião Oeste, com concentração em Tabatinga, é a única que desafia o caminho natural do rio e obriga o caminho a montante. O caráter estratégico dessa

zona de fronteira e a concentração de municípios ao seu redor (Benjamim Constant e Atalaia do Norte) são as razões para ser dotado como receptáculo e sede da macrorregionalização.

Inteligivelmente falando, seria visualmente mais agradável realizar um processo de regionalização a partir do *princípio científico da equipolência* e recortar territorialmente unicamente utilizando as referências cartográficas, fazendo uma referência a Backheuser⁵² (1933). Porém, a unidade territorial do estado não está em jogo, e sim, a busca pelo direito social e a cidadania prioritariamente. O regionalismo precisa ser formado a partir da configuração territorial e das redes de cada estado.

O Estado do Amazonas, por meio da sua carência rodoviária, principalmente nas macrorregiões Oeste e Leste, precisa se estabelecer institucionalmente a partir das suas redes fluviais, mas isto ocorre em demasia, por exemplo, até mesmo em cidades atendidas rodoviária são regionalizadas a partir de critérios de localização fluvial (Itacoatiara, Silves, Itapiranga, Humaitá e Lábrea). As toponímias das (macror)regiões fazem referências à localização dos rios e suas nomenclaturas (TABELA 3).

Tabela 4 - Rede Física das Unidades Móveis de Saúde

Tipo de estabelecimento	Gestão Dupla (mun./est.)	Gestão Estadual	Gestão Municipal	Total :
Unidade Móvel de Nível Pré-Hospitalar	4	41	63	108
Urgência/Emergência Unidade Móvel Fluvial – (Ambulancha)	-	9	42	51
Unidade Móvel Terrestre	-	3	8	11
Telessaúde	1	1	7	9

Fonte: Ministério da Saúde / CNES.

Segundo o PES 2020-2023 (SES, 2020, p. 145):

[...] com mais de 23.000km de vias navegáveis, as quais servem de ligação entre os municípios. As águas configuram a malha de deslocamento para os habitantes locais, que se deslocam por meio de barcos e aviões de pequeno porte, surpreendendo planejadores acostumados com as malhas rodoviária e aérea. Os municípios são cortados por grandes rios em cujas margens estão as localidades, propriedades e habitações ribeirinhas (SES, 2020, p. 145).

Sob o aspecto natural, o estado está inserido na maior bacia hidrográfica do mundo. Sob o aspecto sociocultural, o estado é composto por milhares de comunidades ribeirinhas que habitam periféricamente as sedes municipais em busca de serviços dispostos unicamente

⁵² Backheuser propôs, na década de 1930, dividir o Brasil a partir de um equilíbrio das unidades federativas utilizando as variáveis de população, economia e dimensão territorial. Ver Nogueira (2007, p. 78/82).

na cidade. As redes são infraestruturas formadas para transporte de mercadoria, pessoas e informações, com caráter político e social (SANTOS, 1996). Portanto, a necessidade do Estado em se adaptar às redes fluviais e a baixo fluxo de informação (estrutura de telefonia) induz que o meio de transporte entre essas comunidades ribeirinhas e as sedes municipais seja realizado por unidades móveis fluviais, ‘*ambulanchas*’ (Tabela 4).

É A partir do império do regime dos rios e seus recortes fluviais intraestadual que se concebe a regionalização do Amazonas, contudo, percebe-se em alguns casos a fuga dessa lógica. Vale ressaltar que algumas sedes municipais foram incluídas no processo de regionalização e apresentam algumas incongruências e/ou até não condizentes com os deslocamentos de uma sede para outra. É preciso analisar se os próximos PES 2024-2027 em diante ainda continuarão a realizar esta mesma dinâmica. As redes bem estabelecidas e a interligação entre sedes já institucionalizadas dificultam o processo de mudança. Porém, (novos) movimentos de uma ideologia rodoviária, enriquecimento da malha aérea e crescimento demográfico e técnico de alguns municípios fazem esse processo caminhar para uma nova regionalização da saúde para melhor atender a cidadania.

A ‘ciência da distância’ (BEY e PONS, 1991), a geografia, desde sua institucionalização preocupava-se em compreender os limites e distâncias dos lugares, atualmente esse defronte entre a posse material do espaço político *versus* o domínio fluvial natural, ainda ditam o movimento social e suas inter-relações nessa Amazônia.

4.7.2 Redes e Fluxos da Saúde no Amazonas: O Problema dos Municípios da Calha do Rio Negro, Itacoatiara e Apuí

A tentativa de fortalecer redes pré-existentes em detrimento de outras é um trabalho árduo. A regionalização da saúde impõe a criação de mecanismo de gestão administrativa, planejamento, financiamento, execução, controle e avaliação seccionada territorial, não é uma tarefa fácil. Toda essa estrutura por se tratar de um caráter estatal precisa atender essas demandas dentro de infraestrutura federativa e político-administrativa, determinada sob o menor substrato referencial dotado de autonomia que é o município. Esse regime de deslocamento e especialidade nem sempre condiz com as condições reais impostas pela diversidade territorial.

Os municípios do Amazonas não são iguais, não possuem a mesma estrutura socioespacial e sócio-espacial (SOUZA, 2008), não possuem territórios equivalentes e nem tipos de redes predominantemente iguais. Contudo, são dotados de mesma estrutura administrativa, executiva e administrativa que permite tal dinâmica e troca de informações e pessoas atendidas. É nessa seara interfederativa que ocorre essa relação vertical entre os entes, imposta por uma diferenciação espacial para criar uma escala socioespacial (região). A regionalização para garantir os direitos sociais(da saúde) ocorrerá por meio da sua base federativa.

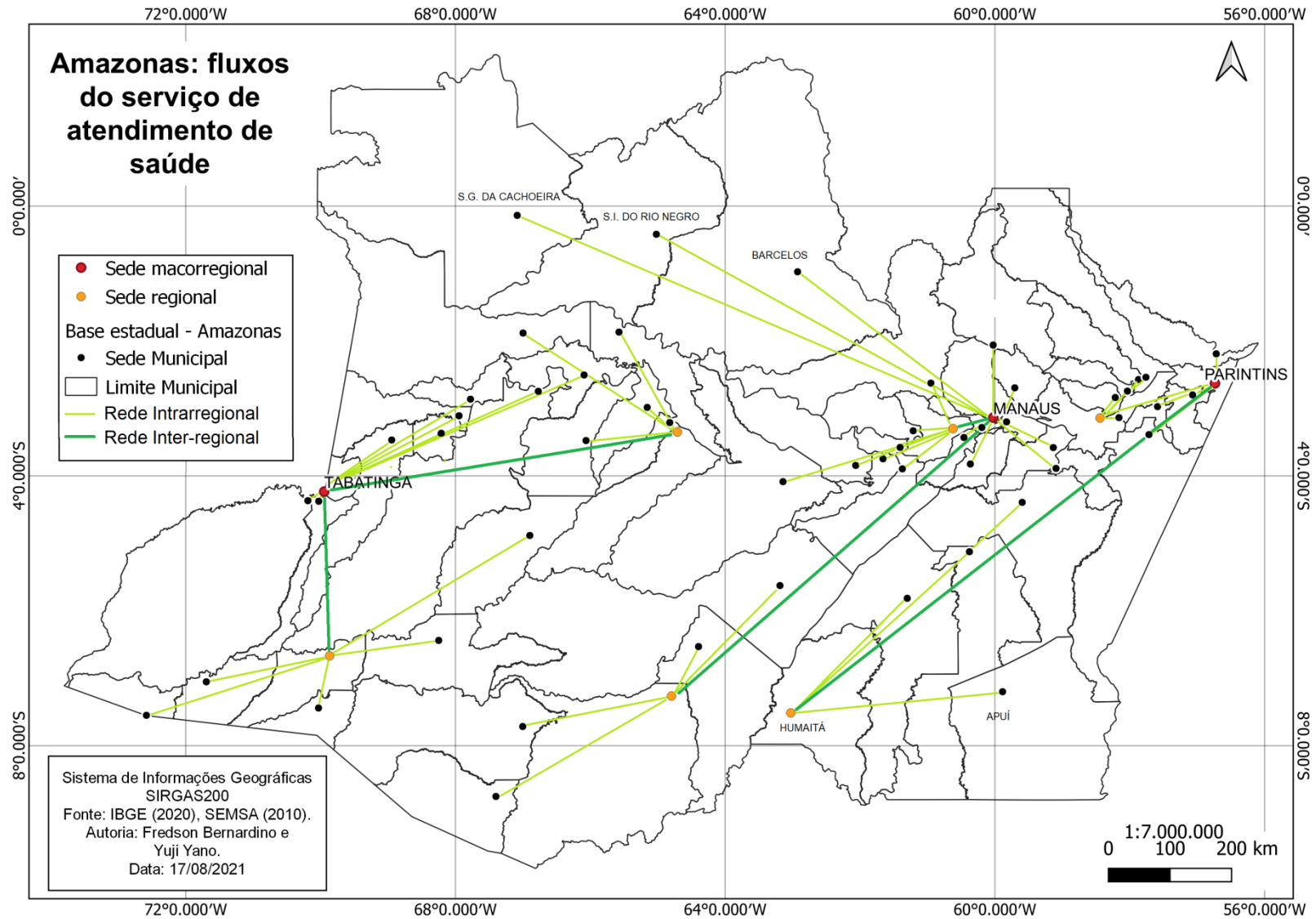
Instituir as unidades gestoras da SES em localizações selecionadas em sedes municipais faz modificar, socialmente e institucionalmente, os fluxos das redes estabelecidas pelo PES. A Figura 7 representa mais fidedignamente o que é realizado espacialmente do ponto de vista cartográfico.

Atualmente, pode-se dizer que o pontual empecilho da regionalização da saúde é a garantia de igualdade na oferta de ações e serviços públicos entre os municípios sede e principalmente entre os municípios polos das macrorregiões. Igualá-los impõe qualificar o acesso aos serviços de saúde, aprimorando os programas e bases infraestruturais de saúde. Devido à centralidade político-econômica, a promoção de uma proporcionalidade precisa ser condicionada para evitar que as redes formadas em direção a Manaus, não induzindo a concentração de atendimento na capital.

Os municípios da calha do Rio Negro são os mais prejudicados nesse processo de regionalização. Esta área deveria ser única região de saúde e especializar o município de São Gabriel da Cachoeira como município sede, tendo em vista possuir critérios estruturais básicos para suportar essa dotação. Cabe ressaltar toda estrutura militar na fronteira e a facilidade de aproveitamento de redes já preexistentes devido à centralidade do comando militar da Amazônia em Manaus. Esse descolamento das estruturas militares da fronteira e dotação autônoma dos serviços de promoção de cidadania precisa ser mais bem aproveitado junto aos civis.

O exemplo da regência da rede fluvial no processo de regionalização da saúde é vista, por exemplo, na inserção do município de Itacoatiara na Macrorregião Oeste com cidade polo em Parintins. A malha rodoviária do Amazonas é fraca quando comparada com outras unidades federativas do Centro-Sul e até Nordeste, porém as poucas existentes precisam ser extraídas as suas potencialidades.

Figura 7 – Mapa de redes e fluxos a partir da regionalização da saúde realizada via PES 2020-2023



Org.: Fredson Bernardino e Yuji Yano; Fonte: SES (2020)

Um enfermo que precisar até 2024 de um atendimento básico, emergencial ou urgente pelas zonas rurais de Itacoatiara ou os municípios que compõe sua Região de Saúde do Médio Solimões (Urucará, São Sebastião do Uatumã, Silves e Itapiranga) é encaminhado para o município sede (Itacoatiara). Caso não houver meios de atendimento terciários seguirá a Parintins via fluvial ou via aérea. Essa lógica não condiz com a realidade e falta de proveitos de rodovias como AM-010, AM-363 e AM-330 num custo menor e mais eficiente em direção à Manaus. Mais um indício da rejeição mesmo que viável da rede rodoviária.

Mesmo que não conste nos PESs, pois se refere apenas ao estado, outro ponto que vale ser ressaltado é a localização de Parintins nos limites político-administrativos das unidades federativas Amazonas e Pará, três municípios do Pará possuem fluxos constantes de informação, pessoas e mercadorias. Municípios de Terra Santa, Faro e Juruti mesmo participando de PESs de outro estado, indiretamente, ainda transportam passageiros para Parintins em busca de tratamentos terciários. Seria este o caso de construir um Plano interfederativo de regionalização saúde do médio-baixo Amazonas.

Outra solução por meio de plano interfederativo poderia ser realizada entre Amazonas e Rondônia, acerca dos municípios de Humaitá e Apuí, ambos compõem municípios do sul amazônico com características que diferem dos demais. Estão inseridos numa malha rodoviária de antigos projetos colonizadores do Regime Civil-Militar (1964-1989), as rodovias BR-319 e BR-230 (Transamazônica) cortam esses municípios e estes estão inseridos numa macrorregião onde Parintins é o Município polo (MAPA 5). Humaitá é o município atrativo para atendimento de alta complexidade de todos os municípios da calha do Rio Madeira (menos Nova Olinda do Norte), instituir que esta dinâmica de rede esteja ligada institucionalmente a Parintins é uma vileza, tendo em vista Porto Velho se localizar 205 quilômetros de distância por uma rodovia completamente pavimentada.

Sobre a dimensão do Estado, o Amazonas pode claramente ser comparado a um país. A malha da saúde no Amazonas, segundo o PES 2020-2023, apresenta duas condicionantes para o processo de regionalização e definição da escala socioespacial para promover a cidadania.

A primeira representa **uma modalidade de rede em detrimento das outras** (grifo nosso), não é razoável pensar que a rede fluvial (ainda) condiciona as políticas públicas e territorialização da ação social. Excluem-se outras formas de malhas dispostas no território (aérea, rodoviária e telecomunicações) para tentar melhorar esse acesso. Os municípios que possuem deslocamento de sede para outra via rodovia (Lábrea-Humaitá; Manaus-Itacoatiara) são regionalizados a partir da lógica de deslocamento via fluvial, através do Rio Madeira e

Amazonas. Municípios pertencentes à calha do Rio Negro são regionalizados e centralizados à Manaus (município sede), caso fossem regionalizados para o município de Tefé como sede, por vias aéreas o tempo de deslocamento diminuiria à metade. O aumento das redes de teleatendimento poderia inibir alguns deslocamentos laboriosos dos enfermos entre as sedes. Basicamente, num contexto multimodal a regionalização tende a ser diferente e melhor.

A segunda representa **a regionalização a partir de uma base federalizada** (grifo nosso) com a estratificação do poder local em municípios (um ente federativo), as ações do estado precisam respeitar uma lógica político-administrativa imposta pelo federalismo. Geograficamente, nem sempre os deslocamentos entre pessoas, mercadorias e informações seguem a mesma lógica político-administrativa do estado. Exemplificando, pode uma comunidade se localizar a 10 quilômetros de distância de uma sede municipal dotada de instituições na área da saúde, porém essa mesma comunidade está inserida territorialmente a outro município com sede a 70 quilômetros de distância e regionalizada a partir dela. Há uma lógica político-administrativa, porém não espacial. Nos planos de regionalização impostos pelo estado, a inserção dessa comunidade dar-se-á a partir de uma base federalizada.

Por isso, a importância do federalismo como base para a aplicação da cidadania no território.

CONCLUSÃO

Aparentemente contraditório, a geografia que caminhou oposto à cidadania é a mesma que nos traz ao encontro dela. Participar deste debate sobre os fenômenos políticos e suas espacialidades é a principal motivação para a renovação pós-crítica desta disciplina. A geograficidade das matérias subnacionais são de tanta riqueza temática quanto às matérias supranacionais ou internacionais, entender a geografia pouco aparente na política do cotidiano torna-se um dever. A geografia também é uma forma de ver e pensar o espaço (GOMES, 2017).

O caráter social e territorial da cidadania impõe uma análise epistemológica da espacialidade desse fenômeno e uma análise empírica da manifestação espacial dele. A sociedade e o território são elementos constitutivos do estado, pois precisam se estabelecer espacialmente por meio dos direitos e demandas do coletivo. Sobre a contribuição do debate teórico foi realizada nesta dissertação, acredito que esse início de década o caminho está aberto para novas possibilidades metodológicas e melhor exploração das complexidades temáticas que a dimensão espacial nos oferece.

É difícil dispor territorialmente a cidadania e, conseqüentemente, os direitos a todos. A geografia sempre acompanhará esses fenômenos distributivos, pois as instituições do estado se promovem espacialmente e tecnicamente para realizar o cidadão. A ação desafiadora do estado em se espacializar e especializar no território para fomentar atendimentos aos direitos é um argumento importante para que os geógrafos insistam que esse debate organizacional das instituições faz parte da ciência geográfica.

A importância da base federalizada nesse processo levanta a necessidade de territorializar a ação social sob critérios político-administrativos. Cidadania e Federalismo são fenômenos que precisam se inter-relacionar para melhor entender como certos direitos são oferecidos à sociedade. Esse encontro dialético formou o entendimento de como se provem os direitos sociais no território (do Amazonas). É o federalismo que constitui as condições espaciais das ações de políticas públicas e de sua regionalização; e é a cidadania que constitui os meios necessários para compor o espaço político que institui o federalismo.

Os princípios doutrinários da equidade, integralidade e universalidade refletem no território a capacidade dos indivíduos localizados em diferentes partes terem acesso à rede de saúde estadual/federal. Na composição da validação dos direitos humanos, a base fundamental dos direitos sociais é a capacitação para que o indivíduo participe dessa dinâmica envolvida pelas instituições públicas. Essa conquista dos brasileiros nos obriga a entender qual a

organização espacial desse sistema e quais limites/possibilidades estão prontos para serem reinventados/realizados nessa rede federalizada.

Como já dito ao longo do trabalho, o direito social encarna diversas modalidades de assistência entre estado e os anseios da sociedade, a saúde é apenas uma das muitas formas que o direito formal pode se materializar. O acesso à saúde é um dos principais movimentos de concretização do direito social no Brasil. Em conformidade com a Lei n. 8080 de 1990, o SUS encarna na sociedade e no território a maior manifestação de cidadania neste país, é um símbolo de conquista e resistência. Nesta dissertação, a assertividade do direito à saúde deu-se pela necessidade fulcral dessa direito no cotidiano. Referindo-se ao Amazonas como recorte geográfico a ser analisado, o imediatismo do direito à saúde sob condições tão extremas tornou ainda mais latente a necessidade dessa escolha.

No Amazonas, a dimensão geográfica, a baixa densidade, o pequeno porte dos municípios e a rede de circulação dificultam o acesso à saúde que ocorre principalmente nas sedes municipais. Contudo, não é apenas dimensão territorial extensa (um dado físico) que dificulta a promoção desses direitos, mas a fluidez das redes também é uma barreira para a consolidação do ‘‘cidadão amazônico’’. As redes fluviais na Amazônia ainda continuam a ser a condição capital na forma que os estados distribuem suas instituições no território e planejam suas ações.

A regionalização da saúde impõe uma rede mais bem articulada entre as sedes municipais, porém a rede fluvial ainda é a menos passível de dinamicidade quando comparada com outras redes (rodoviária, aérea e telecomunicações). As distâncias são amenizadas sensorialmente por meio da dinâmica e velocidade dos fluxos, porém na Amazônia isto parece ser algo remoto. Quando um indivíduo interiorano ‘‘perde o barco’’, a depender da cidade, este ‘‘cidadão’’ poderá protelar em até 72h (três dias) para a busca de um simples atendimento no município sede ao lado. As redes fluviais condicionantes e o aprisionamento do cidadão à frequência baixa dos transportes fluviais ainda são pontos para que o direito social no Amazonas seja menor oferecido espacialmente que em outras Unidades Federativas. Numa perspectiva intraestadual, ainda há uma melhor promoção de direitos em determinados lugares do que outros.

Digamos que alguns (amazonenses) são menos (ou mais) cidadãos a depender do local onde vivem. Nesse aspecto, a cidadania não está condicionada apenas à condição socioeconômica, mas à condição geográfica. A cidadania é geografia!

REFERÊNCIAS

ABAURRE, M.; PONTARA, M.; FADEL, T. **Português: língua e literatura**. 1 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005.

ALBUQUERQUE, M. **O Acesso à Justiça através dos Juizados Especiais Federais no Amazonas como Ampliação da Cidadania**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Amazonas, 2017

AMIM, A.; THRIFT, N. *Globalisation, institutional thickness and localprospects*. In: Revue d'économie Régionale et Urbaine, N.3, 1993.

ANTA JÚNIOR, R. **Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no Território**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 16, pp. 81 -86, 2004

ARISTÓTELES. **A política**. Introdução Ivan Lins; tradução de Nestor Silveira Chaves. – Ed. Especial. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

ARENDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 3ed., 2002.

_____. **Origens do totalitarismo**. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3^o edição, agosto de 2011.

AZEVEDO, D. **Divisão territorial e democracia, os termos de um debate**. In: Espaço da democracia: para a agenda da geografia política contemporâneo. CASTRO, I.; RODRIGUES, J.; RIBEIRO, R. (Org.). -1.ed. - rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 2013.

BARBOSA, M. **Desigualdades Regionais e Sistema de Saúde no Amazonas: O Caso De Manaus**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane Universidade Federal do Amazonas, 2004.

BAUMAN, Z. **Mal-estar da pós-modernidade**. Tradução Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama; Revisão técnica Luís Carlos Fridman.- Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1998.

BASTOS, C. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 3.ed. – São Paulo : Saraiva, 1995.

BECKER, B.K. **Geografia política e gestão territorial o limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil**. Revista Brasileira de Geografia, v.3, n.3, p. 169-182, 1991.

BECKHEUSER, E. **O problema do Brasil**. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

BEY, J.; PONS, J. *Geografía de Redes y Sistemas de Transporte*. Madrid: Editorial Síntesis, 1991.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**; tradução Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11 ed., 1998.

BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. (org.) **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos** — 1ª- ed. — São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BRASIL. Decreto Nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação Interfederativa, e dá outras providências.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. A Gestão do SUS . Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2015.

_____. Constituição Federal de 1988, Coleção de leis de direito ambiental (organização, editoria jurídica da Editora). – Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. 1990 a. Seção 1.

_____. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Seção 1.

CASTRO, I. **Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições**. – 6 ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

_____. **Espaço político**. GEOgraphia. Niterói, Universidade Federal Fluminense, Vol.20, N.42, 2018.

_____. **Espaço político: limites e possibilidades**. In: Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço. Org.: I.E. CASTRO, P.C.C. GOMES e R.L. CORRÊA. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2012.

_____. **Instituições e Cidadania no território nordestino**. Mercator – Revista de Geografia da UFC, ano 02, número 03, 2003.

_____. **Instituições e Território. Possibilidades e limites do exercício da cidadania no Brasil**. Revista Geosul, vol. 19, p. 16-32, 2003.

_____. **O mito da necessidade, discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2021.

CASTRO, I.; RODRIGUES, J.; RIBEIRO, R. (Org.). **Espaço da democracia: para a agenda da geografia política contemporâneo**. -1.ed. - rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 2013.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, M. **A Saúde como Direito Social Fundamental na Constituição Federal de 1988**. Revista de Direito Sanitário, vol.4, n.2, julho de 2003.

CATAIA, M. **Território Político: fundamento e fundação do estado**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, 23 (1): 115-125, abr. 2011.

CLAVAL, P. **Epistemologia da Geografia**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

CLINGERMAYER, J.; FEIOCK, R. *Institutional constraint and policy choice*. State University of New York Press. 2001.

CREMEB - Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia. 5065 municípios brasileiros não possuem leitos de UTI, aponta estudo do CFM. Publicado em 16 de maio de 2016. Disponível em: < <https://www.cremeb.org.br/index.php/noticias/86-das-cidades-brasileiras-nao-possuem-nenhum-leito-publico-de-uti/> >. Acesso em: 1 de dez. de 2021.

COSTA, W. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: EDUSP. 2010.

CORRÊA, R. **Espaço um conceito-chave da Geografia**. In: Geografia, conceitos e temas. Org: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. 17ed. Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 2017.

CRETELLA JÚNIOR J. Curso de direito romano: o direito romano e o direito civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DALLARI, D. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995.

_____. **A. Elementos de Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **O que é participação política**. 15ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DIOP, C. *L'Afrique pré-colonial*. Paris: Présence Africane, 1987.

DRESCH, R. **A garantia de acesso à saúde e as regras de repartição da competência entre os gestores**. Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde. v. 12 n. 1, 2015.

ELIAS, D. **Milton Santos: a construção da geografia cidadã**. Geosul, Florianópolis, v.18, n.35, p. 131-148, jan./jun. 2003.

ESCOLAR, M. **Crítica do discurso geográfico**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FAORO, R. **Os donos do poder, formação do patronato político Brasileiro**. 5ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, F. *et al.* **Dicionário Brasileiro** Globo. - 47. ed. – São Paulo, Globo, 1997.

FOULCAUT. M. **A microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FUNARI, P. **A cidadania entre os Romanos**. In: História da cidadania. Org.: PINSKY, J.; PINSKY, C. 6ed. 3reipre. São Paulo: Contexto, 2016.

GARNELO, L.; SOUSA, A.; SILVA, C. **Regionalização em saúde no Amazonas; avanços e desafios**. Ciência & Saúde Coletiva, 22(4): 1225-1234, 2017.

GOMES, P. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade.** – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense.** Revista Território, 1(2), 1997.

_____. **Geografia e modernidade.** 12 ed. – Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2016.

GONÇALVES, C. **A geografia está em crise. Viva a geografia!** Comunicação apresentada no 39 Encontro Nacional de Geógrafos-Fortaleza, julho de 1978.

GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática** - Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

HAGUETTE, T. **Os direitos de cidadania do nordeste brasileiro.** Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 12/13, n 1- 2, 1981/1982, p. 121-145. In: Hall, J. (org.) Os Estados na História. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 163-204.

HANSEN, M. *The Athenian democracy in the age of Demosthenes.* Norman: The University of Oklahoma Press, 1999.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre a origem das mudança cultural.** Tradução: Adail U. Sobral e Maria S. Gonçalves. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

_____. **A Justiça Social e a Cidade.** (Título original: *Social Justice and the City*) Tradução: Armando Corrêa da Silva, São Paulo: Hucitec, 1980

HOBBS, T. **Leviatã.** Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo, Nova Cultural, 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf>. Acesso em: 1 de jun. de 2021.

KANT, I. **Crítica da Razão Pura.** (Tradução Lucimar A. Coghi Anselmi e Fúlvio Lubisco) São Paulo: Martin Claret, 2009.

_____. **Princípios metafísicos da ciência da natureza.** Lisboa: Edições 70, 1990.

KARNAL, L.; MORAIS, M.; FERNANDES, L.; PURDY, S. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI.** São Paulo: Contexto, 2007.

LACOSTE, Y. **A Geografia serve, isto em primeiro lugar, para fazer a guerra.** Campinas: Papirus, 1988 (original: 1976).

_____. **A Geografia serve, isto em primeiro lugar, para fazer a guerra.** São Paulo: Papirus, 2001;

_____. *La géographie du sous-développement.* Paris PUF, coll Magellan, 1965.

- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de T.C. Netto; São Paulo: Documentos, 1969.
- LEVY, J. *Espèces d'espace politiques*. In: LÉVY, J. (org.) Géographies di politique. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/ESPACESTEMPS, 1991.
- _____. *L'espace légitime: sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.
- LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o governo**. Texto integral. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LYOTARD, J. *Lacondition postmoderne: rapport sur le savoir*. Paris: Editions de Minuits, 1979.
- _____. **O pós-moderno**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986
- MARIZ, F. **Especial Epidemias: uma história das doenças e seus combate no Brasil**. Jornal da USP, São Paulo, 24 de março de 2020.
- MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.
- MARX, K. **Para a crítica da economia política** (trad. José Arthur Giannotti e Edgard Malagodi). Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo : Abril Cultural, 1974.
- MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em:<<http://michaelis.uol.com.br/moderno/português/index.php>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020;
- MORAES, A. de. **Bases da formação territorial do brasil. O território colonial brasileiro no 'longo' Século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- NOGUEIRA, R. **Amazonas, a divisão da 'monstruosidade geográfica'**. Manaus; Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2007.
- OLIVEIRA, M. **Geografia, globalização e cidadania**. Terra livre, São Paulo, n. 15, p. 155-164, 2000.
- O'NEIL, M. **Os aspectos teóricos do institucionalismo e as bases territoriais do nordeste**. In: Espaço da democracia: para a agenda da geografia política contemporâneo. Org.: CASTRO, I.; RODRIGUES, J.; RIBEIRO, R. -1.ed. - rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 2013.
- PAIVA, A.; GONZALEZ, R.; BENEVIDES, R. **Instrumentos financeiros de coordenação do SUS**. In: Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Org.: JACCOUD, L. Brasília: Ipea, 2020.
- PLATÃO. **A República**. Tradução: Enrico Corvisieri. Rio de Janeiro: Ed. Best Seller, 2002.
- PUTNAM, R.. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REALE, G. ANTISERI, D. **História da filosofia: Antiguidade e Idade Média**. São Paulo, Paulus, 1990.

REIS, E. **Cidadania: história, teoria e utopia**. In: Cidadania, justiça e violência. Org.: PANDOLFI, D. *et al.* Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

RODRIGUES, J. **A contribuição de Michael Mann em um estudo comparativo sobre cooperação intermunicipal: França e Brasil**. Geosul, Florianópolis, v. 26, n. 52, p 35-56, jul./dez. 2011

RODRIGUES, J.; AZEVEDO, D. **Pandemia do coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial**. *Espaço e Economia*, 18, 2020,

ROUSSEAU, J. **O contrato social: princípios de direito político**. Tradução Antônio P. Machado; Estudo crítico Afonso Bertagnoli. – Ed. Especial – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

SANTOS, J. **O que é pós-moderno**. Coleção primeiros passos, n.165, 1ed, Editora Brasiliense, São Paulo: 1986.

SANTOS, M. **Espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. **Natureza do espaço: técnica e tempo**. Razão e Emoção. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único a consciência universal. Record, Rio de Janeiro, 4. Ed., 2000.

SANTINI, L.; GOULART, F.; REIS, H. *et al.* **A saúde do município: organização e gestão**. Convênio IBAM/UNICEF, Rio de Janeiro, 1991.

SARLE, I. **Os direitos fundamentais Sociais na Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico. Ano I – Vol. I – N.º. 1 – Abril de 2001.

SCHAMA, S. **Paisagem e memória**. Tradução Hildegrard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOJA, E. **Seeking Spatial Justice**. University of Minnesota, 2010.

SOUZA, M. Em torno do hífen. Revista Formação, n.15, volume 1, 2008.

_____. **O Território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: Geografia: conceitos e temas. Org.: CASTRO, I. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

SEMSA – Secretaria Municipal de Saúde de Manaus. Localização das unidades de saúde. Disponível: <<https://semsa.manaus.am.gov.br/localizacao-das-unidades-de-saude/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2021.

SES – Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas. Plano Estadual de Saúde 2020-2023. Disponível em: <http://www.saude.am.gov.br/docs/pes/pes_2020-2023_revisao_01.pdf>. Acesso em 1 de nov. de 2021.

SILVA, A. **Aparência, o Ser e a Forma (Geografia e Método)**. In: Geographia, Niterói, v. 02, nº 03, pp. 07-25, 2000. Disponível em: Acesso em 9 de março 2020.

SILVA, F.; LIMA, M. **Semiótica aplicada ao estudo da Metropolização do Espaço no contexto da Região Metropolitana de Manaus**. Revista Geonorte, v.11, n.3, 2016.

SILVA, J. **Curso de Direito Constitucional Positivo** – 12. Ed. – Mallheiros Editores, 1996.

SMITH, J. **The transnational network for democratic globalization**. In: GOODWIN, J. ; JASPERS, J.M. (Edts) The social movements reader: cases and concepsts. New Jersey: Wiley Blackwell, 3ed, 2015.

SPOSITO, E. **Homenagem aos que já foram**. Revista Formação, n.15 volume 2 – p. 158-160.

SUSAM - Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas. Portaria nº 0922/2019-GS/SUSAM. Institui, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas (SES/AM), Comissão Intersetorial para elaboração do Plano Estadual de Saúde (PES) para o quadriênio 2020-2023.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. Imprensa: São Paulo, 21 Ed, Malheiros, 2007.

TOCANTINS, L. **O rio comanda a vida: uma interpretação da Amazônia**. 9ed – Manaus: Editora Valer, 2000.

TRIGAL, L.; DEL POZO, P. **Geografía Política**. Madrí, Cátedra, 1999.

VIEIRA, F.; SERVO, S.; PIOLA, S.; BENEVIDES, R.; ORAIR, R. **Gastos em saúde e educação no Brasil: impactos da unificação dos pisos constitucionais**. 2596 Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

WEFFORT, F. Os Clássicos da Política – Volume único. 13ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2005.

YANO, Y; NOGUEIRA, R. **O Fundo de Participação dos Estados como instrumento de Desenvolvimento Regional na Amazônia**. In: Entre espaços regionais e locais: Intenções de desenvolvimento. Orgs.: PORTO, J.; OLIVEIRA, N. – Maringá: Uniedusul, 2021.

ZERON, C. **A cidadania em Florença e Salamanca**. In: História da cidadania. Org.: PINSKY, J.; PINSKY, C. 6ed. 3reipre. São Paulo: Contexto, 2016.