

V.21 nº45 (2025)

REVISTA DA  
**AN  
PE  
GE**

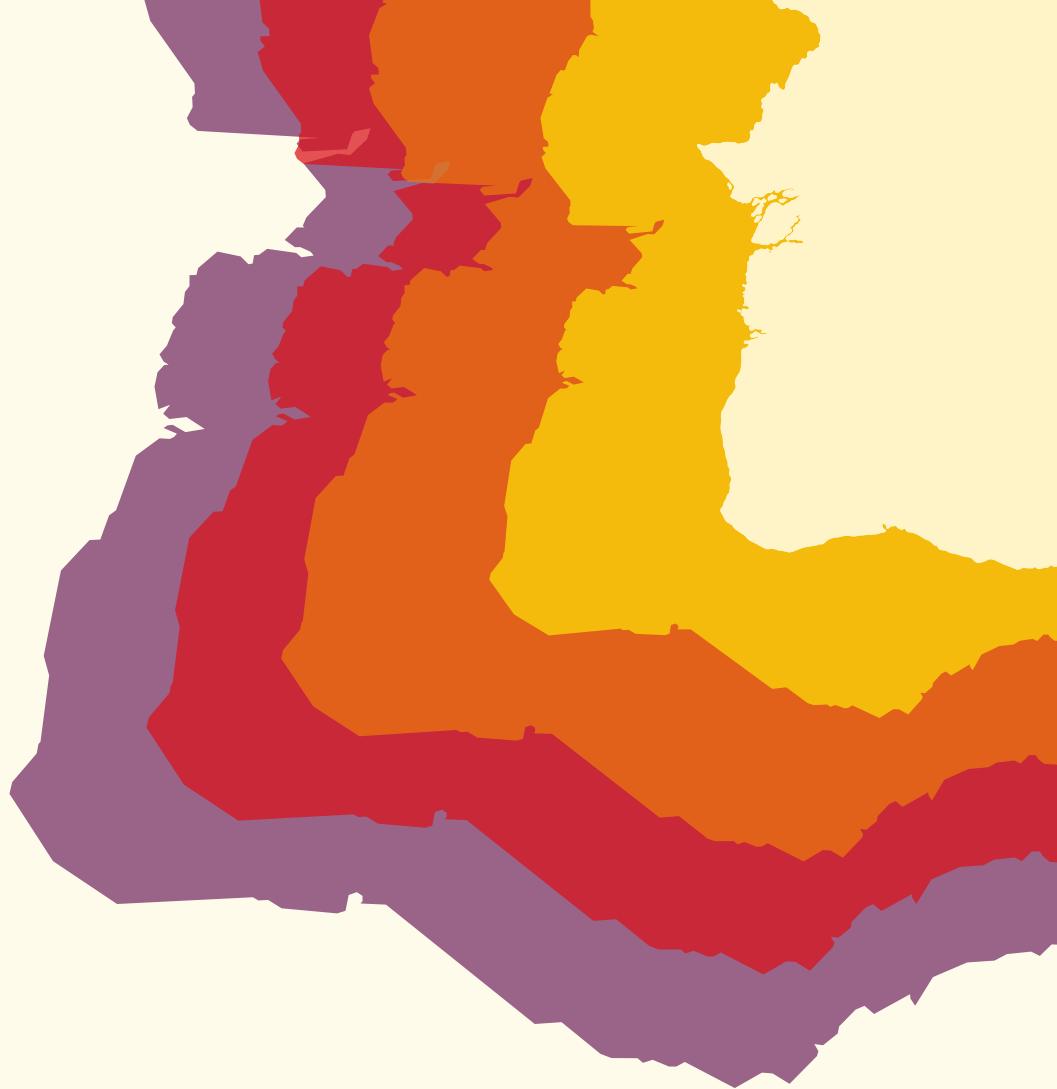
ISSN 1679-768X

a

**ANPEGE**

---

Associação Nacional  
de Pós-graduação e  
Pesquisa em Geografia



## **Por uma Geografia Jurídica Nova: Milton Santos e as escalas no Estado de Direito**

*For a New Legal Geography: Milton Santos and the Scales in the  
Rule of Law*

*Por una nueva geografía jurídica: Milton Santos y las escalas  
del Estado de derecho*

DOI: 10.5418/ra2025.v21i45.19676

**LUIZ UGEDA**

Universidade de Coimbra

**KARINE SANCHES**

Universidade de Coimbra

**V.21 n.º45 (2025)**

e-issn : 1679-768X

**RESUMO:** O artigo reinterpreta o Estado de Direito pelas escalas global, territorial, regional e do lugar, tomando Milton Santos como eixo teórico-operativo. Metodologicamente, realiza revisão bibliográfica sistemática de vinte obras do autor, com codificação por siglas e fichamento por categorias escalares (fixos/fluxos, usos do território, normas/formas, verticalidades/horizontalidades), em diálogo crítico com a Geografia Jurídica e o Direito público. O objetivo geral é propor uma leitura escalar do Estado de Direito; como objetivos específicos, identificar as contribuições por escala, articulá-las a instrumentos jurídicos (Direitos Humanos, Direito Administrativo, Direito Regional e Direito Urbanístico) e deduzir implicações regulatórias e critérios de decisão. A hipótese central é que a escala opera como princípio organizador do Direito Administrativo e como critério de proporcionalidade e coerência territorial. Os resultados incluem a formulação de uma matriz que cruza três eixos analíticos (fenomenológico, axiológico e instrumental) com as quatro escalas; a proposição de um teste de proporcionalidade escalar para motivar atos e políticas; a cláusula de evidência territorial, que vincula decisões a mapas, cadastros e indicadores; e um roteiro aplicado a planos diretores regionais, governança metropolitana e instrumentos urbanísticos com métricas de justiça espacial no lugar. Conclui-se que a abordagem escalar media a tensão “lei do mundo × lei do lugar” e requalifica a capacidade estatal.

**Palavras-chave:** direitos humanos, direito administrativo, direito regional, direito urbanístico, justiça espacial.

**ABSTRACT:** The article reinterprets the Rule of Law through the global, territorial, regional, and local scales, taking Milton Santos as a theoretical and operational axis. Methodologically, it carries out a systematic bibliographic review of twenty works by the author, using coded abbreviations and fiches organized by scalar categories (fixes/flows, uses of territory, norms/forms, verticalities/horizontalities), in critical dialogue with Legal Geography and Public Law. The general objective is to propose a scalar reading of the Rule of Law; the specific objectives are to identify contributions at



Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional CC BY - permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original.

each scale, articulate them with legal instruments (Human Rights, Administrative Law, Regional Law, and Urban Law), and deduce regulatory implications and decision-making criteria. The central hypothesis is that scale functions as an organizing principle of Administrative Law and as a criterion of proportionality and territorial coherence. Results include the formulation of a matrix crossing three analytical axes (phenomenological, axiological, and instrumental) with the four scales; the proposition of a scalar proportionality test to support acts and policies; the territorial evidence clause, linking decisions to maps, registries, and indicators; and a roadmap applied to regional master plans, metropolitan governance, and urban planning instruments with spatial justice metrics at the local level. It concludes that the scalar approach mediates the “law of the world × law of the place” tension and requalifies state capacity.

**Keywords:** human rights, administrative law, regional law, urban law, spatial justice.

**RESUMEN:** Este artículo reinterpreta el estado de derecho a escala global, territorial, regional y local, utilizando a Milton Santos como eje teórico y operativo. Metodológicamente, realiza una revisión bibliográfica sistemática de veinte obras del autor, codificadas por siglas e indexadas por categorías escalares (fijo/flujo, usos territoriales, normas/formas, verticalidades/verticalidades), en diálogo crítico con la Geografía Jurídica y el Derecho Público. El objetivo general es proponer una lectura escalar del estado de derecho; los objetivos específicos incluyen identificar contribuciones por escala, vincularlas con instrumentos jurídicos (Derechos Humanos, Derecho Administrativo, Derecho Regional y Derecho Urbanístico), y deducir implicaciones regulatorias y criterios de toma de decisiones. La hipótesis central es que la escala opera como un principio organizador del Derecho Administrativo y como un criterio de proporcionalidad y coherencia territorial. Los resultados incluyen la formulación de una matriz que intersecta tres ejes analíticos (fenomenológico, axiológico e instrumental) con las cuatro escalas; la propuesta de un test de proporcionalidad escalar para motivar acciones y

políticas; la cláusula de evidencia territorial, que vincula las decisiones con mapas, registros e indicadores; y una hoja de ruta aplicada a planes maestros regionales, gobernanza metropolitana e instrumentos de planificación urbana con métricas de justicia espacial. La conclusión es que el enfoque escalar media la tensión entre la ley mundial y la ley local y recalifica la capacidad estatal.

**Palabras-clave:** derechos humanos, derecho administrativo, derecho regional, derecho urbanístico, justicia espacial.

## INTRODUÇÃO

O Estado de Direito só se comprehende plenamente quando lido pelas escadas em que o poder se exerce e as normas produzem efeitos — do global ao lugar. Inspirada na obra de Milton Santos, a proposta toma a escala como chave analítica para localizar fenômenos jurídicos e modular a coercitividade estatal de modo contextualizado, recompondo a relação entre território, instituições e cidadania sem perder de vista a materialidade dos usos do espaço. A análise privilegia a articulação entre processos globais e especificidades locais, evitando tanto a abstração normativa quanto o particularismo sem ponte.

Metodologicamente, adota-se uma revisão bibliográfica sistemática da obra de Milton Santos, abrangendo vinte obras e utilizando siglas internas para rastreio de passagens por escala (global, territorial/nacional, regional e lugar). O corpus é cotejado com debates de geografia política, *legal geography* e teoria do Estado, com o objetivo de identificar convergências e tensões sobre como mudanças de escala reconfiguram competências, instrumentos e resultados normativos. Esse procedimento busca síntese, comparabilidade e replicabilidade, garantindo um fio condutor escalar consistente ao longo do texto.

Deste enquadramento emerge o problema central: globalização, reescalonamentos institucionais e heterogeneidade dos lugares desafiam a coerência territorial do Estado de Direito. Na escala global, os direitos humanos enfrentam dinâmicas económicas que tendem a uniformizar práticas; na escala territorial, o Direito Administrativo precisa integrar demandas sociais e econômicas de modo a promover justiça espacial; na escala regional, ganha relevo a harmonização de interesses por meio de instrumentos de planeamento; e, na escala do lugar, o Direito Urbanístico opera como interface imediata entre normas, território e cidadania. Esses vetores exigem uma leitura que ultrapasse dicotomias clássicas entre norma e espaço.

Partimos de duas hipóteses complementares: a de que a escala funciona como princípio organizador do Direito Administrativo, permitindo calibrar competências, instrumentos e a intensidade da intervenção conforme a localização do fato; e a de que o enquadramento escalar aprimora a proporcionalidade e a coerência territorial de políticas públicas e decisões, ao conectar direitos e capacidades institucionais entre os níveis global, nacional/territorial, regional e local. À luz dessas

premissas, orienta este trabalho a seguinte indagação: como a leitura escalar do Estado, inspirada em Milton Santos, pode reorientar a interpretação contemporânea do Estado de Direito?

A originalidade deste artigo reside em aproximar de forma sistemática a obra de Milton Santos do campo jurídico, especialmente da geografia jurídica e da teoria do Estado. Embora haja estudos que tratem das escalas na geografia ou da territorialidade no direito, ainda é raro encontrar uma proposta que utilize a arquitetura escalar de Santos como fundamento para reinterpretar o Estado de Direito. O texto não apenas recupera um autor central da geografia crítica, mas o insere em diálogo com categorias jurídicas concretas, oferecendo ao jurista uma chave metodológica para compreender como diferentes escalas impactam competências, instrumentos e efeitos normativos. Essa contribuição amplia o repertório teórico da geografia jurídica e sugere caminhos inovadores para a atuação do direito administrativo, urbanístico e dos direitos humanos em contextos multiescalares.

## 1. Síntese filosófica e jurídica do conceito de Estado

O Estado é uma construção social, política e jurídica que organiza a convivência de indivíduos em um território delimitado. Ele emerge como uma estrutura de governança destinada a estabelecer e manter a ordem, proteger os direitos dos cidadãos e promover o bem-estar coletivo. Na perspectiva de análise jurídica, o Estado pode ser compreendido como um sistema de normas que regula as relações sociais e define o comportamento esperado dos indivíduos. Sua concepção tridimensional do território — subsolo, superfície e espaço aéreo — reflete a complexidade dessa entidade, que transcende fronteiras físicas e possui raízes profundamente interligadas à dinâmica histórica e cultural (Kelsen, 2006). Além disso, há discussões sobre a relação entre território e instituições políticas, entendendo o espaço estatal como produto das interações entre poder e governança (Elden, 2013).

Como afirma Bobbio (1997), a organização do poder estatal baseia-se na articulação entre normas e instituições, funcionando como um mecanismo de mediação das relações sociais. Por outro lado, a concepção contratualista de Hobbes (1998) posiciona o Estado como resultado de um pacto social que visa garantir a coexistência pacífica entre os indivíduos em um contexto de superação do estado de natureza.

As funções do Estado incluem legislar, executar e julgar. A função legislativa cria normas para regular a sociedade; a executiva administra e implementa essas normas; e a judiciária resolve conflitos, garantindo o cumprimento das leis. O Estado moderno, no entanto, vai além, promovendo o desenvolvimento econômico e enfrentando desafios trazidos pela globalização.

Segundo Locke (1994), o Estado desempenha essas funções em conformidade com o contrato social, que assegura a proteção da liberdade e da propriedade dos indivíduos. Já Hegel (1997) destaca que o Estado é a manifestação da racionalidade ética, responsável por harmonizar os interesses particulares e universais, consolidando a liberdade no âmbito da vida política. Estudos sobre a influência de decisões externas nos destinos locais evidenciam como o processo de reorganização territorial global impacta as funções estatais (Smith, G., 1996; Agnew, 2004; Taylor; Flint, 2000).

O território do Estado representa o domínio de vigência de uma ordem jurídica que permite a soberania e a implementação de políticas públicas. Transformações econômicas globais alteram a relação entre o espaço e as funções estatais, exigindo que o território tenha centralidade na governança e na soberania (Harvey, 1989; Lefebvre, 1991). Essas mudanças demandam novas perspectivas sobre como o espaço influencia e é influenciado pelas normas jurídicas. No Direito, a territorialidade é essencial para definir limites de aplicação de normas e soberania estatal.

Existem ferramentas analíticas valiosas para entender como as mudanças na escala e organização territorial impactam o direito e as políticas públicas, com métricas específicas que abordam as relações entre espaço e normas (Brenner, 2004; Massey, 2005). A análise interdisciplinar também sugere que o território continua sendo um dos pilares na estruturação do poder estatal, mesmo com as pressões para transformação global (Giddens, 1985). Afinal, globalização e descentralização criam novas centralidades e redimensionam os papéis dos Estados-Nação. As cidades emergem como protagonistas no cenário global, trazendo à tona desafios para a soberania e a governança (Sassen, 2001). A análise sobre a interdependência entre economia global e organização territorial fornece subsídios importantes para entender as complexidades dessas relações (Wallerstein, 2004).

### 1.1. Síntese das articulações entre Geografia e Direito

A interlocução entre Geografia e Direito volta a ganhar centralidade no século XXI porque lida com desafios de alta complexidade — territoriais, tecnológicos e regulatórios — que nenhuma disciplina resolve isoladamente. Esse diálogo, contudo, é antigo e esteve por vezes soterrado pelo ideal de pureza das ciências modernas. Para evitar colisões metodológicas entre correntes por vezes inconciliáveis — como certos positivismos jurídicos e vertentes críticas da Geografia —, é preciso firmar bases comuns e um vocabulário operativo que sustentem uma verdadeira interdisciplinaridade (Ugeda, 2014). Uma via promissora é a antropologia simétrica de Latour (1994), que, reforçada pelo princípio da simetria de Bloor (2009), propõe tratar, com igual seriedade, fatos, valores, técnicas e instituições, permitindo um paralelismo frutífero entre categorias geográficas e jurídicas.

Com esse enquadramento, propõe-se reler a literatura e classificar autores e tradições por linhas de interesse — fenomenológica, axiológica e instrumental — para tornar explícitos seus objetos, premissas e resultados. O objetivo é aproximar o diálogo de um objeto juridicamente mensurável, capaz de orientar decisões públicas e privadas em múltiplas escalas. A articulação que se busca, por meio de fenomenologia, axiologia e tecnicidade, não substitui os marcos teóricos de cada área, mas cria ponte para transformar diagnósticos

espaciais em critérios normativos e, inversamente, converter comandos legais em recortes territoriais verificáveis (Ugeda, 2014).

A Tabela 1 reúne, em quatro colunas, os elementos necessários para leitura rápida e comparável das tradições mobilizadas. Na coluna “Visão” consta o eixo analítico; em “Foco/descrição”, o escopo de atuação (probatório, normativo-crítico ou técnico-institucional); em “Autores-chave (citados)”, aparecem as referências trabalhadas ao longo do manuscrito; por fim, “Tipo de visão” sintetiza o enquadramento de cada linha. A classificação não é exaustiva e admite intersecções: por exemplo, o repertório axiológico frequentemente dialoga com problemas instrumentais de dados e padrões, enquanto a via fenomenológica fornece evidências que sustentam tanto a crítica quanto o desenho de políticas.

**Tabela 1**  
**Linhas de articulação Geografia–Direito: fenomenológica, axiológica e instrumental com base em Ugeda (2014; 2019)**

Visão	Foco / descrição	Autores-chave (citados)	Tipo de visão
<b>Fenomenológica</b>	Provas e diagnósticos espaciais que transformam fatos geográficos em fatos jurídicos (censos, cadastros, mapas, perícias; “perguntar onde?”).	Laffitte (1887); Nicolet (1988); Palmer (1976); Niles (2007); Gaspar (2004); Charbonneau & Légaré (1967); Markham (1905); Christovam Leite de Castro (1947); Cândido Mendes de Almeida (1868); Visconde do Rio Branco (Censo de 1872); Barão do Rio Branco (Litígios entre 1890–1904); Vidal de la Blache (1895–1900).	Empírica / probatória (perícia geográfica; materialização da jurisdição e da administração).
<b>Axiológica</b>	Justiça espacial, co-constituição lei–espaço, crítica às desigualdades e às escalas de poder; do “o que é” ao “o que deve ser”.	Lacoste (1976); Backheuser (1952); Sorre (1954); Desserteaux (1947); David (1966); José Nicolau dos Santos (1951; 1954; 1955; 1956); Forest (2009); Allemand & Dantone-Cor (2020); Benda-Beckmann (2016); Holder & Harrison (2003); Blomley (1990; 1994); Delaney (2005); Valverde (2005); Bennett & Layard (2015); Taylor (2006); Philippopoulos-Mihalopoulos (2010); Braverman, Blomley, Delaney & Kedar (2013); Osofsky (2007); Ford (2001); Mahmoud (2007); Boaventura de Sousa Santos (1987; 1988; 2007); Limón López (2012); Beltramo (1994); Julio Díaz Cruz (2011); Maria Victoria Castro (2020).	Normativa / crítica (valores, direitos, justiça espacial e diferenciação territorial).
<b>Instrumental</b>	Geoinformação como infraestrutura de Estado e objeto de regulação: padrões,	McLaughlin (1991); Aragão (2014; 2018; 2019); Ugeda (2014; 2017; 2019); Matos (2008); UN-GGIM– Committee of Experts (2011); <sup>1</sup> IGIF; <sup>2</sup> GSGF; <sup>3</sup> Scott (2020); Cromptvoets (2004); Janssen	Técnico-institucional (padrões, plataformas, políticas

<sup>1</sup> UN-GGIM — United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management: criado pelo ECOSOC por meio da Resolução 2011/24, que estabeleceu formalmente o Comitê de Especialistas para coordenar a gestão global de informação geoespacial.

<sup>2</sup> IGIF — Integrated Geospatial Information Framework: quadro de referência elaborado pela UN-GGIM para orientar países na implementação de políticas, governança e investimentos em geoinformação. Não é lei, mas um instrumento normativo-orientador aprovado no âmbito da UN-GGIM para adoção voluntária pelos Estados.

<sup>3</sup> GSGF — Global Statistical Geospatial Framework: estrutura global para integrar estatística oficial e dados geoespaciais. Não é lei; foi adotada no sistema ONU (pela Comissão de Estatística/UN-Stats e pela UN-GGIM em 2019) como padrão de referência para países.

	interoperabilidade, SDI/IDE, governança de dados, geocompliance.	(2011), INSPIRE <sup>4</sup> ); Díaz-Díaz (2012); Rajabifard (2006); INSPIRE/UE; FGDC/USGS <sup>5</sup> – EUA. LSNIEG/INEGI <sup>6</sup> – México; One Map Policy <sup>7</sup> – Indonésia; ZINGSA <sup>8</sup> – Zimbábue	públicas baseadas em dados espaciais).
--	--	--	--

Fonte: Pelos autores

Com esse quadro de referência, a análise que segue emprega a matriz **escalar** inspirada em Milton Santos para reorganizar as contribuições das três linhas: localizar fenômenos, compatibilizar competências e calibrar a coerção pública com proporcionalidade e coerência territorial. A tabela, portanto, funciona como mapa de navegação do leitor e como base para os cruzamentos conceituais e empíricos desenvolvidos nas seções subsequentes.

## 2. O exercício escalar como fundamentação da visão de Estado em Milton Santos

Milton Santos (1926-2001), amplamente reconhecido como um dos mais influentes pensadores brasileiros do século XX, tem enormes contribuições sobre as funções do Estado perante seu espaço. Antes de consolidar-se em Geografia, sua trajetória incluiu a formação em Direito pela Universidade Federal da Bahia, a prática advocatícia e a atuação no jornalismo. Essas experiências moldaram a base de um pensamento crítico que viria a redefinir os estudos sobre espaço e território. O período de exílio durante o regime militar brasileiro, iniciado em 1964, obrigou-o a repensar sua atuação profissional e intelectual enquanto vivia e lecionava em diferentes países. Essa vivência internacional contribuiu para que ele desenvolvesse uma visão profundamente crítica e transversal sobre as dinâmicas do poder, das desigualdades e do espaço, sempre com base fundamentalmente jurídica.

Milton Santos não presenciou eventos marcantes do início do século XXI, como a queda das Torres Gêmeas (11 de setembro de 2001) e a análise de sua obra deve ser entendida no contexto histórico do século XX. Ainda assim, seus conceitos permanecem relevantes, especialmente pela

<sup>4</sup> INSPIRE/UE — *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*: fundada pela Diretiva 2007/2/CE, de 14 de março de 2007, que estabelece regras para a infraestrutura europeia de dados espaciais.

<sup>5</sup> FGDC (EUA) — *Federal Geographic Data Committee*: base legal e de políticas públicas dada pela OMB Circular A-16 (coordenação federal de dados espaciais/NSDI) e pela Executive Order 12906/1994, que lançou a National Spatial Data Infrastructure e atribuiu liderança e padrões. USGS (EUA) — *United States Geological Survey*: criado pelo Organic Act of March 3, 1879 (43 U.S.C. § 31 et seq.), que institui o serviço geológico e suas atribuições (mapeamento base, classificação de terras, etc.)

<sup>6</sup> LSNIEG/INEGI (México) — *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* (publicada no DOF em 16/04/2008; últimas reformas em 18/12/2015), que cria e regula o SNIEG e consolida o INEGI como entidade autônoma para estatística oficial e geoinformação.

<sup>7</sup> One Map Policy (Indonésia) — política nacional do “Mapa Único” para integrar e padronizar informação geoespacial: Regulamento Presidencial nº 9/2016 (aceleração da política One Map), apoiada pela Lei nº 4/2011 sobre Informação Geoespacial, que estabelece a governança nacional de geoinformação e a Agência de Informação Geoespacial (BIG).

<sup>8</sup> ZINGSA (Zimbábue) — *Zimbabwe National Geospatial and Space Agency*: instituída em 2018, com fundamento no Research Act (Chapter 10:22), que autoriza o Executivo a criar e estruturar a agência para programas geoespaciais e espaciais nacionais.

forma como as escalas geográficas são frequentemente ignoradas no campo jurídico. “Devolver” a obra de Milton Santos ao Direito, de alguém que se sentia professor “visitante” de Geografia em seu próprio país, tendo sido recusado em inúmeros concursos (Santos, 2011) mas que é reconhecido, legalmente, como o Patrono da Geografia do Brasil (Lei n. 10.894, de 14 de julho de 2004) e sendo o único Valtrin Lud (1994) – o Nobel da Geografia - da América Latina, significa compreender como ele articulou as relações entre território, poder e normas.

Para tanto, analisaremos 20 obras (Tabela 1) que serão abaixo referenciadas pelas siglas, de maneira a facilitar a compreensão de sua visão sobre o Estado. Metodologicamente, acompanhando a proposta de Vicensio (2011), optou-se em fazer um panorama de sua obra com citações em forma de siglas que reflitam a intenção do autor de oferecer uma visão global que transmita uma linha teórica coesa e sistemática, sem limitar-se a argumentos específicos (ECO, 2015). Acreditamos ser uma análise importante, dentro de uma perspectiva escalar, para ser empregada nos ramos do Direito intensivos em território, notadamente o Administrativo, o Ambiental, o Agrário, o Urbanístico e todos aqueles voltados a Minas, Energia e Infraestrutura.

A escala estatal é um conceito central na Geografia, pois define os níveis de análise e interpretação das interações espaciais e suas implicações para a construção do Estado. As dinâmicas territoriais são profundamente influenciadas pela maneira como as políticas públicas e as regulações são formuladas e aplicadas em diferentes escalas, desde o lugar até o global. Por exemplo, enquanto a escala do lugar, que no Direito costumamos inapropriadamente a denominar de local, reflete as práticas cotidianas de gestão e vivência das políticas públicas, a escala regional evidencia articulações entre municípios e estados na formulação de estratégias econômicas e sociais (SMITH, 1992). A geografia crítica demonstra que as escalas não são categorias fixas, mas sim construções sociais e históricas que moldam e são moldadas pelo poder político (MARSTON, 2000; DELANEY; LEITNER, 1997).

As escalas também revelam como o poder é redistribuído e legitimado, especialmente em contextos marcados pela globalização. O retorno a realidade - isto é, as realidades particulares a cada país, região ou lugar - ocorre através da aplicação de modelos para os quais a prática humana de novo se tornará o guia essencial (ESCA, 1978). No mundo contemporâneo, os Estados enfrentam o desafio de equilibrar compromissos locais e globais, dado que instituições internacionais, como o Banco Mundial, e fluxos de capital globalizados influenciam diretamente suas políticas. Nesse sentido, o estudo das escalas permite compreender como essas tensões são articuladas em diferentes contextos, destacando os impactos locais de processos globais, como mudanças climáticas e desigualdade econômica (SWYNGEDOUW, 1997; JONES, 1998). A articulação entre escalas, portanto, não é apenas um exercício teórico, mas uma prática que reflete a organização e o exercício do poder estatal em um mundo interconectado.

A análise das escalas geográficas em face das propostas de Estado em Milton Santos, como as dimensões internacional, nacional, regional e local, revela a complexidade da trajetória de Milton, que

no início de sua carreira abordava temas mais locais e regionais, sendo que na segunda metade ele avança em temas nacionais (ou territoriais) e globais (ou internacionais). Sua crítica à globalização como um processo que amplifica desigualdades e marginaliza territórios periféricos é um exemplo de como essas escalas dialogam com as dinâmicas do poder. Ao organizar 20 de suas obras para mapear as perspectivas do Estado em diferentes escalas, é possível construir um modelo teórico que auxilia juristas na inclusão de variáveis espaciais em suas avaliações. Desde os estudos sobre a função das cidades em *A Cidade como Centro de Região* (1959) até a crítica ao pensamento único em *Por uma Outra Globalização* (2000), Santos apresenta uma visão integrada que conecta território, sociedade e Estado, abrindo caminhos para a reflexão sobre justiça espacial, Geodireito, Direito Administrativo Geográfico (UGEDA, 2017), emprego de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) e governança inclusiva.

**Tabela 2**  
**Base bibliográfica de Milton Santos para a análise das escalas no Estado de Direito**

Ano	Título	Sigla	Importância do Conceito de Estado	EI	EN	ER	EL
1959	A cidade como centro de região	CCR	Estuda o papel das cidades na organização regional e na relação com o poder estatal.			X	X
1978	Economia espacial: críticas e alternativas	ESCA	Examina as limitações das políticas econômicas na organização espacial.		X	X	
1978	O espaço dividido	ED	Explora as divisões socioespaciais e suas conexões com as políticas públicas.		X		X
1978	Por uma Geografia Nova	PGN	Reexamina os fundamentos da geografia e o impacto das políticas estatais no espaço.		X	X	X
1979	Espaço e sociedade	ES	Relaciona espaço e organização social, enfatizando a influência de políticas públicas.		X	X	X
1981	Manual de geografia urbana	MGU	Apresenta fundamentos teóricos e práticos sobre geografia urbana com foco no planejamento estatal.		X		X
1982	Pensando o espaço do homem	PEH	Reflete sobre o impacto das políticas estatais na configuração do espaço vivido.		X		X
1985	Espaço e Método	EM	Apresenta métodos para analisar o espaço geográfico em relação às ações estatais.	X	X	X	X
1987	O Espaço do Cidadão	EC	Explora a relação entre cidadania e Estado no contexto das transformações territoriais.		X		X
1988	Metamorfoses do Espaço Habitado	MEH	Analisa como o espaço habitado é moldado por forças econômicas, sociais e políticas.		X	X	X
1993	A Urbanização Brasileira	UB	Estuda as características da urbanização no Brasil e suas relações com o planejamento governamental.		X	X	
1994	Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional	TET	Analisa a globalização e sua influência na configuração do espaço e no Estado.	X	X		
1996	A Natureza do Espaço	NDE	Sintetiza os conceitos de espaço técnico e racionalidade estatal.	X	X	X	X

1996	Da Totalidade ao Lugar	TTL	Reflete sobre a totalidade do espaço e as transformações territoriais do Estado.	X	X	X	X
1996	Globalização e Geografia: A Compartimentação do Espaço	GGCE	Analisa os impactos da globalização na organização do espaço e a fragmentação territorial resultante.	X	X	X	X
1999	O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise	TSL	Explora a relação entre o território e os saberes locais, destacando categorias analíticas relevantes.		X		X
2000	Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal	POG	Critica a globalização excludente e propõe reflexões sobre novas formas de organização estatal.	X	X		
2001	O Brasil: território e sociedade no início do século XXI	BTSC	Em colaboração com Maria Laura Silveira, estuda o Brasil contemporâneo e os desafios do planejamento estatal.		X	X	
2002	O País distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania	PD	Apresenta reflexões críticas sobre a relação entre globalização, Estado e cidadania no Brasil, obra <i>post mortem</i>	X	X		X
2007	Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial	TTOT	Apresenta relações sobre o dinheiro, regulação e território, obra <i>post mortem</i>	X	X	X	X

EI - Escala Internacional / EN - Escala Nacional / ER - Escala Regional / EL - Escala do Lugar

Fonte: Pelos autores

### 3. Escala global: A globalização pela captura do Estado pelo Mercado. Milton Santos e os Direitos Humanos

A globalização, caracterizada como o processo de integração econômica, política, cultural e tecnológica em escala mundial, caracterizado pela intensificação dos fluxos de bens, serviços, capitais, pessoas e informações, que conectam diferentes regiões de forma interdependente (ROBERTSON, 1992; HELD et al., 1999), redefiniu as dinâmicas territoriais ao priorizar os fluxos econômicos globais em detrimento das estruturas estatais. Milton Santos, um dos principais intelectuais que teorizou sobre o tema no mundo, apresenta uma análise rica sobre a interação entre normas e formas como sistemas espacializados. Ele propõe que o espaço global não existe em sua totalidade, mas sim como "espaços de globalização", onde normas globais interagem com realidades locais, criando situações intermediárias entre a universalidade e a individualidade (TTL, 1996). O mundo é concebido como norma dominante, enquanto o lugar é normado pela ação local. Entre esses extremos, encontram-se níveis como regiões supranacionais e infranacionais, que combinam normas e formas de maneira singular.

O poder sobre o território está cada vez mais nas mãos das grandes empresas (POG, 2000), enquanto o Estado perde sua capacidade de gerir e regular o espaço (TET, 1994). Essa transformação é marcada pela supremacia das instâncias econômicas sobre as políticas, promovendo a fluidez e a competitividade como valores centrais das dinâmicas territoriais contemporâneas (TSL, 1999). Em um cenário onde o mercado progressivamente impõe sua vontade, os fluxos hegemônicos destroem ou subordinam fluxos locais, enfraquecendo o Estado para que as dinâmicas globais prevaleçam sem

barreiras. A aceleração do tempo e a globalização do espaço refletem essa lógica, na qual o território é moldado para atender exclusivamente às demandas do capital, eliminando resistências e concentrando o poder econômico em uma escala que transcende fronteiras (ACTM, 1992).

A desterritorialização, decorrência direta da globalização, reflete a perda de controle do Estado sobre seu território em um mundo moldado por fluxos transnacionais e pela mobilidade global de pessoas, objetos e ideias (TET, 1994). Essa dinâmica, sustentada por redes, reorganiza hierarquias espaciais e intensifica as disparidades territoriais (ESCA, 1978). O mercado impregna as normas públicas, enfraquecendo a função reguladora do Estado e substituindo-a por uma lógica mercadológica. A métrica mercantil, orientada pela produção, renda e consumo, aprofunda os antagonismos entre classes, regiões e países, enquanto a métrica burocrática, que deveria recompor o tecido social, perde relevância, ampliando a fragmentação espacial (GGCE, 1996).

O conceito de escala internacional, em cenário de globalização, se torna central ao considerar como áreas produtivas de um Estado se conectam a áreas externas. Essas interações revelam a influência do mercado global, que dita os termos das relações econômicas e redefine as prioridades locais. A dependência de fluxos globais e a vulnerabilidade dos mercados internos são amplificadas pela falta de uma lógica nacional forte, o que fragiliza a capacidade de resistência dos Estados frente às pressões externas (TET, 1994). A crescente quantidade de Estados e a especificidade territorial de cada um não são suficientes para conter o poder das organizações globais, que moldam as disparidades regionais e impõem dinâmicas que transcendem as fronteiras nacionais (EM, 1985).

A lógica do mercado global também altera as funções do Estado, que muitas vezes se subordina às demandas econômicas internacionais. Em situações como essas, questões como segurança nacional ganham espaço, mas os interesses sociais ficam em segundo plano. Esse desequilíbrio caracteriza como o mercado redefine o papel do Estado, afastando-o de políticas produtivas e sociais que promovam o bem-estar da população em favor de uma lógica voltada para a maximização do lucro e a integração no sistema global (POG, 2000).

No mundo contemporâneo, a globalização traz como uma de suas principais consequências a superação da filosofia pela economia na formulação das ciências sociais, situação que trouxe impactos significativos para a compreensão das dinâmicas territoriais e sociais, transformando a análise das relações humanas e espaciais em um exercício técnico voltado para a administração de recursos e fluxos globais. Esse deslocamento enfraqueceu a capacidade crítica das ciências sociais, incluindo a Geografia, que se veria moldada por um sistema ideológico que privilegia o consumo e a competitividade. Essa transição resultou no empobrecimento do pensamento interdisciplinar e na dificuldade de interpretar as complexidades do mundo globalizado, uma vez que a ciência econômica se tornou "uma disciplina da administração das coisas ao serviço de um sistema ideológico" (POG,

2000). O espaço, cada vez mais desnaturalizado, é regido por uma lógica que separa o homem do território, em benefício das demandas do mercado global.

A globalização resulta na mundialização do espaço, marcada por um meio técnico, científico e informacional que organiza o território em torno de uma nova divisão territorial e social do trabalho. Essas transformações são sustentadas por normas sociais – jurídicas, financeiras e outras – que operam em múltiplos níveis geográficos e políticos (TET, 1994). E a relação entre globalidade e localidade acaba sendo uma tensão inerente, na qual a regulação é utilizada para mediar conflitos entre os diferentes níveis espaciais. Na globalização, novas regulações verticais entram em confronto com as horizontais preexistentes, aprofundando a dialética entre o mundo e o lugar. Nesse contexto, as normas jurídicas passam a ser interpretadas como instrumentos que articulam esses conflitos, buscando encontrar soluções que atendam aos interesses das localidades (TET, 1994). A regulação, especialmente em níveis locais, surge como alternativa a uma ordem global dominante, frequentemente inadequada às realidades vividas nos territórios.

O mundo oferece possibilidades, enquanto o lugar oferece ocasiões, apontando para a transformação dos territórios nacionais em espaços articulados à economia internacional. Esse processo intensifica o papel das normas e das formas na organização das atividades localizadas, fortalecendo a divisão territorial e social do trabalho (TTL, 1996). Essa dinâmica ressalta o confronto entre a "lei do mundo" e a "lei do lugar", onde o Direito assume uma função mediadora na articulação entre escalas globais e locais.

No entanto, Santos aponta que a cidadania plena pode atuar como um contraponto à hegemonia do capital pleno. Ele relembra o período conhecido como "os trinta anos gloriosos", que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, como um momento em que direitos sociais foram ampliados, aproximando a sociedade de uma cidadania mais efetiva (POG, 2000). Esse período histórico ilustra que, quando as normas e formas territoriais são orientadas para o bem-estar social e para a inclusão, é possível limitar o impacto desumanizante das dinâmicas globais e preservar a relação entre espaço, cidadania e território. não é verdade que a globalização impeça a constituição de um projeto nacional. Sem isso, os governos ficam à mercê de exigências externas, por mais descabidas que sejam (POG, 2000).

A legislação internacional de direitos humanos, expressa em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, oferece um contraponto normativo às dinâmicas excludentes da globalização. Esses instrumentos defendem a dignidade humana, a igualdade e a justiça social como princípios universais que transcendem fronteiras e interesses econômicos. No contexto da "lei do mundo" e da "lei do lugar", o Direito Internacional de Direitos Humanos tem a função de mediar a soberania nacional e as demandas globais, promovendo um equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos. A

implementação de direitos como habitação, saúde, educação e trabalho decente reforça o vínculo entre território e cidadania, demonstrando que o avanço econômico não deve ocorrer à custa da dignidade humana ou da coesão social.

O pensamento de Milton Santos, ao ser interpretado sob a ótica dos direitos humanos, oferece ferramentas teóricas valiosas para juristas que buscam fortalecer a capacidade dos Estados de resistirem às pressões desumanizantes do mercado global. Sua análise sobre a relação entre a "lei do mundo" e a "lei do lugar" evidencia a importância de articular políticas públicas que respeitem as especificidades locais sem se submeterem de forma acrítica às exigências globais. Para os juristas, essa perspectiva reforça a necessidade de utilizar o Direito como instrumento de mediação entre interesses econômicos e os direitos fundamentais, promovendo um equilíbrio que favoreça a dignidade e a justiça social.

Milton Santos também oferece um modelo conceitual para entender como a globalização pode ser orientada para o fortalecimento da cidadania plena, em vez de sua diluição. A experiência dos "trinta anos gloriosos" demonstra que, ao integrar os direitos humanos nas políticas de desenvolvimento, é possível alcançar um crescimento econômico inclusivo e sustentável. Para juristas de direitos humanos, essa abordagem enfatiza a importância de proteger o território como espaço de inclusão e resistência, transformando o Direito em um aliado para garantir que os fluxos globais não sufoquem os direitos locais, mas sirvam como meio para a realização de uma justiça territorial mais ampla.

**Tabela 3 — Ponte entre eixos (fenomenológico, axiológico e instrumental) na escala global e aplicação dos conceitos de Milton Santos**

Eixo	Leitura de Milton Santos (escala global)	Pergunta-chave	Como aplicar os conceitos de Milton Santos (siglas das obras)
<b>Fenomenológico</b>	A "lei do mundo" só existe situada em espaços de globalização; o lugar conserva agência pelos usos do território. A distinção normas × formas, sistemas de objetos/ações e o meio técnico-científico-informacional permitem localizar onde os fluxos hegemônicos se materializam e com que intensidade.	Onde e como os fluxos globais se materializam no território?	Usar TTL (1996) para identificar recortes concretos (hubs logísticos, distritos financeiros, plataformas); mobilizar NDE (1996) e EM (1985) para mapear fixos/fluxos, verticalidades e horizontalidades; empregar ED (1978) para reconhecer rugosidades e heranças espaciais. Resultado: transformar fenômenos espaciais em evidência jurídica (perícias, cadastros, indicadores por lugar).

<b>Axiológico</b>	A globalização tende a capturar o Estado e rebaixar a lei do lugar; a cidadania plena é contrapeso. O conflito mundo × lugar é um conflito de escalas que exige mediação por justiça espacial e pela revalorização do local como espaço de direitos e solidariedade.	Por que e para quê regular? Qual justiça espacial se busca?	Tomar POG (2000) para explicitar a crítica à razão hegemônica do mercado e fundamentar critérios de justiça territorial; acoplar NDE (1996) para formular um teste escalar de proporcionalidade; usar BTSC (2001) e EC (1987) para territorializar direitos (moradia, saúde, educação, trabalho) com métricas por escala. Resultado: enquadrar colisões “lei do mundo × lei do lugar” privilegiando arranjos que reduzam desigualdades espaciais e preservem capacidades locais.
<b>Instrumental</b>	Reconstituir capacidade estatal com informação oficial interoperável: integrar normas (regras) e formas (arranjos técnico-espaciais) via infraestruturas de dados, indicadores e monitoramento multiescalar; dar lastro territorial aos direitos.	Como implementar e monitorar a mediação mundo × lugar?	Apoiar-se em TET (1994) para desenhar arquiteturas informacionais alinhadas ao meio técnico-científico-informacional; usar NDE (1996) para definir variáveis territoriais operacionais (fixos/fluxos, densidades normativas, usos) e TTL (1996) para construir painéis por escala. Resultado: criar ciclos de política pública escalar (localizar → diagnosticar → escolher instrumentos por escala → monitorar com dados abertos) e exigir cláusula de evidência territorial nas decisões e regulações.

Fonte: Pelos autores

#### 4. Escala territorial: Estado como espaço de mediação e de regulação. Milton Santos e o Direito Administrativo

Conforme mostrado na escala global, é um padrão recorrente na obra de Milton um ceticismo em função do território, que em geral o entendia como “território usado”, ou seja, aquele regulado pelo dinheiro. Em outras palavras, “*antes o território continha o dinheiro, regulado pelo território usado, enquanto hoje o conteúdo do território escapa a toda regulação interna. É o problema do Brasil atual*” (TTOT, 2007). Para além desta postura crítica, ele propunha que a escala territorial evidencia o Estado como um espaço de mediação e regulação, tendo a função de intermediário entre forças globais e demandas locais (TSL, 1999). Nesse contexto, o Estado é responsável por comandar o território nacional, criando infraestruturas e regulamentos que sustentam as dinâmicas internas. Ao articular forças externas e internas, o Estado busca equilibrar os interesses globais do capital com as necessidades sociais e econômicas locais, garantindo a coesão territorial e a integração das regiões produtivas. Essa atuação permite compreender disparidades regionais e adaptar políticas públicas que atendam às diferentes demandas do território nacional (BTSC, 2001).

As ações ou omissões do Estado têm implicações diretas sobre a redistribuição do espaço e a organização territorial, o que pode beneficiar alguns grupos enquanto desfavorece outros (PGN, 1978). Essa instrumentalização do espaço muitas vezes reforça desigualdades preexistentes, transformando o território em um elemento que separa os indivíduos por critérios econômicos e espaciais, em vez de promover igualdade social (EC, 1987).

O Estado organiza o espaço por meio da criação de "fixos", como infraestrutura e serviços, que estruturam as relações entre capital e trabalho e proporcionam as condições necessárias para a produção e o bem-estar humano (EM, 1985). Milton Santos explica que os fixos, como estradas, instalações públicas e equipamentos urbanos, atraem e criam fluxos econômicos e humanos, orientando sua viabilidade e direção dentro do território (EM, 1985). Contudo, em um cenário de globalização, o Estado frequentemente enfrenta pressões externas que enfraquecem sua capacidade de regulação e organização, permitindo que os fluxos hegemônicos do mercado assumam uma posição dominante. Nesse contexto, a racionalidade imposta pelo mercado pode subordinar os fluxos locais e regionais, reduzindo o papel do Estado como mediador e dinamizador do espaço (TET, 1994). Essa dinâmica destaca a importância de fortalecer a função reguladora estatal para equilibrar as demandas econômicas globais e as necessidades sociais locais.

Os recursos totais de um Estado-Nação, que funciona como uma espécie de tela entre os fatores de inovação externa ou interna e as reações locais (ES, 1979) são, na verdade, indivisíveis, seja o capital, a população, seja a força de trabalho, a mais-valia, etc. Em cada período histórico esses recursos se combinam e se distribuem de maneira diferente (ES, 1979), sendo que a definição dos objetivos do Estado devem obedecer o ponto de vista da população, levando o interesse do povo como dado histórico autônomo.

Milton Santos, acompanhando entendimentos da Teoria Geral do Estado, apresenta o Estado como uma entidade composta por território, povo e soberania, elementos que interagem na criação do espaço geográfico (PGN, 1978). A soberania regula tanto as relações internas entre o povo e seu espaço quanto as dinâmicas externas entre territórios nacionais. Contudo, o autor, que considera o Estado como "*fator número um para tudo que concerne ao espaço*" (PGN, 1978), critica a tradição geográfica que, historicamente, minimizou o papel do Estado e das classes sociais na organização do espaço (PGN, 1978), que teria contribuído para obscurecer a função estrutural do Estado no contexto político, social e econômico, impedindo uma análise geográfica mais aprofundada de sua relevância na mediação dos processos territoriais.

Nas condições político-econômicas do período tecnológico, o Estado enfrenta desafios que reduzem parte de suas funções e forças, como o comando da economia mundial por interesses globais e a crescente insatisfação das populações menos favorecidas. Apesar disso, Santos enfatiza que o Estado não se tornou obsoleto; pelo contrário, a emergência de organizações e corporações

multinacionais reafirma sua indispensabilidade (TET, 1994). Os Estados-nações, enquanto totalidades legais e legítimas, permanecem unidades geográficas de estudo fundamentais para compreender a interação entre política, economia e território (PGN, 1978). A complexidade do mundo contemporâneo exige que o Estado atue como mediador entre forças globais e demandas locais, reafirmando sua centralidade na organização e regulação do espaço geográfico.

O espaço contemporâneo, nesse contexto, seria como um produto da interação entre Estados, empresas e instituições, cujas ações determinam os eventos que moldam o mundo (NDE, 1996). No contexto atual, o Estado exerce sua regulação por meio de ações normadas e do uso de objetos técnicos, enfrentando um território transformado em espaço nacional da economia internacional, mais apropriado por empresas transnacionais do que pela própria sociedade nacional (NDE, 1996). Essa dinâmica reflete uma reorganização territorial que intensifica os conflitos entre os interesses globais e as necessidades locais, especialmente em países subdesenvolvidos, onde as desigualdades sociais e econômicas se tornam mais visíveis nas grandes cidades (NDE, 1996), sendo, de certa forma, conceitos precursores de “arena” proporcionados por juristas administrativistas internacionais (Tavares da Silva, 2011; Osofsky, 2007).

O impacto dessas ações é amplificado pela instrumentalização do espaço, que frequentemente reforça desigualdades estruturais. Agir sobre frações do território sem um planejamento integrado pode gerar soluções temporárias que aprofundam os desequilíbrios sociais e espaciais (EC, 1987). O território, longe de ser um instrumento de igualdade, pode se tornar um agente de desigualdade, criando cidadãos desiguais tanto pelo acesso aos bens sociais quanto pela localização em que vivem (EC, 1987). Essa situação é evidente na realidade das periferias urbanas, onde a falta de serviços públicos e os altos custos de bens e transporte condenam os moradores a uma pobreza dupla: a do modelo econômico e a do modelo territorial (EC, 1987). Nesse contexto, a pobreza territorial surge como um dos principais desafios à cidadania plena e à justiça social.

A relação entre espaço e desigualdade aponta para a necessidade de uma regulação mais eficiente e equitativa por parte do Estado, de modo a evitar que o território reforce a exclusão social. Para Santos, o planejamento estatal deve ser pensado de forma abrangente e conectado às realidades locais, garantindo que o espaço territorial funcione como uma plataforma para o fortalecimento da cidadania, em vez de perpetuar disparidades (EC, 1987). Sem essa perspectiva, a lógica territorial continuará a refletir e reproduzir as desigualdades impostas pelo sistema econômico global.

A regulação do território pelo Estado é essencialmente realizada por meio de normas, que organizam desde necessidades locais até questões de interesse nacional, como infraestrutura, políticas fiscais e comércio exterior (PGN, 1978). Ao mesmo tempo, o Estado se torna responsável pela penetração de inovações e pela criação de condições para o sucesso dos investimentos, garantindo a homogeneização do espaço e a infraestrutura necessária para o funcionamento da economia moderna

(PGN, 1978). Contudo, a imprevisibilidade de eventos externos e a vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos frequentemente colocam o Estado em uma posição de contingência, obrigando-o a responder de forma imediata a crises que muitas vezes agravam os desequilíbrios sociais e espaciais (EC, 1987).

Santos enfatiza que o Estado ganha vida por meio das normas, desde a Constituição até regulamentos locais, sendo a norma o elemento organizador da sociedade e do território (EC, 1987). Essa normatização é essencial para gerenciar os conflitos e tensões inerentes à interação entre classes sociais, forças de mercado e interesses regionais. No entanto, a localização forçada de populações, fruto de combinações de decisões de governo e forças de mercado, é apresentada como uma das principais causas de desigualdade social. As populações mais pobres, confinadas em territórios desprovidos de recursos, enfrentam maiores dificuldades de mobilidade e acesso a bens públicos (EC, 1987).

A interdependência das ações do Estado no interior do país reflete a necessidade de uma visão integrada que leve em consideração tanto as aspirações nacionais quanto as condições locais (PGN, 1978). Nesse sentido, a regulação do território precisa equilibrar a introdução de inovações e o atendimento das demandas sociais. O Estado, ao mesmo tempo em que organiza, é desafiado a evitar que suas decisões reforcem dinâmicas excludentes, priorizando ações que contemplam a coesão territorial e a redução das desigualdades.

Para compreender o espaço contemporâneo, Santos argumenta que é necessário considerar as escalas de atuação das normas e ações do Estado, que variam desde o local até o global (NDE, 1996). No entanto, tal regulação exige planejamento, de modo que as intervenções não se limitem a soluções tópicas ou temporárias, mas atuem de forma abrangente para minimizar os desequilíbrios estruturais que caracterizam os territórios nacionais.

Milton Santos posiciona o Estado como um agente indispensável para o alcance da cidadania, ao acesso à justiça, ao direito à moradia e à formação do cidadão por meio da educação. Para Santos, o conceito de cidadania está intrinsecamente ligado às condições econômicas e sociais em que os indivíduos vivem, influenciadas pelo funcionamento do Estado e da economia. As diferenças de mobilidade entre indivíduos, associadas à produção, ao consumo e à política, acabam por moldar a experiência cidadã de maneira desigual (EC, 1987). A manipulação de informações por elites econômicas e políticas, que fragmenta e distorce os dados necessários para a formação de uma cidadania plena, agrava ainda mais essa desigualdade (EC, 1987). O aparelho judicial muitas vezes funciona como uma barreira para os pobres, que enfrentam obstáculos intransponíveis para reivindicar seus direitos (EC, 1987). A desigualdade no acesso à justiça não apenas aprofunda a exclusão social, mas também compromete a legitimidade do Estado como mediador imparcial. Nesse sentido, a

incapacidade de proteger os direitos de todos os cidadãos, sobretudo dos mais vulneráveis, reflete a falha em concretizar o Estado de direito em sua plenitude.

No campo do direito à moradia, há contundente crítica às políticas habitacionais que institucionalizam a exclusão social ao perpetuar habitações subnormais e superlotadas, enquanto o mito do direito à propriedade, associado a práticas predatórias no mercado imobiliário, favorece classes mais abastadas e agrava a desigualdade (EC, 1987). Para ele, a educação deve capacitar os cidadãos a reconhecer e criticar as estruturas que sustentam essas desigualdades, promovendo uma visão integrada da cidade que priorize o bem-estar coletivo (EC, 1987). Nesse contexto, o papel do Estado vai além de atender demandas locais, devendo regular o território de forma a superar desigualdades estruturais e garantir acesso efetivo à moradia, à justiça e à educação. Apenas com uma regulação que integre essas dimensões será possível transformar o território em um espaço de inclusão e cidadania plena (EC, 1987; POG, 2000).

Ante estes entendimentos, Milton Santos contribui para o direito administrativo ao enfatizar a necessidade de um Estado que atue de maneira eficaz na gestão territorial, promovendo igualdade e inclusão social. A relação entre território e cidadania, conforme analisada por Santos, reforça o papel do planejamento estatal como instrumento essencial para mitigar desigualdades e promover o bem-estar coletivo. O direito administrativo encontra, nesse contexto, uma base teórica para fortalecer as políticas públicas que priorizem o acesso universal a direitos fundamentais, como moradia, justiça e educação. Essas políticas devem ser estruturadas em marcos legais que enfrentem os processos de exclusão impostos pelo mercado e garantam que os recursos públicos sejam aplicados em benefício das comunidades mais vulneráveis. Assim, o pensamento de Santos inspira uma administração pública que reconheça o território como espaço de vida e de direitos, indo além de uma abordagem meramente técnica ou econômica.

A regulação estatal, segundo essa visão, precisa considerar o território como uma construção social e política que reflete as dinâmicas de poder e a distribuição de oportunidades. No direito administrativo, isso implica o fortalecimento da capacidade do Estado de atuar como mediador entre os interesses globais e locais, assegurando que as intervenções no território promovam a justiça social. A crítica de Santos às políticas habitacionais e educacionais que perpetuam desigualdades orienta a administração pública a adotar critérios de equidade na formulação e execução de suas políticas. Esse alinhamento entre o pensamento de Santos e os princípios do direito administrativo oferece um caminho para ressignificar o planejamento urbano e rural, transformando o território em um espaço de cidadania plena.

**Tabela 4 — Escala territorial: ponte entre eixos (fenomenológico, axiológico e instrumental) e aplicação dos conceitos de Milton Santos**

Eixo	Leitura de Milton Santos (escala territorial)	Pergunta-chave	Como aplicar os conceitos de Milton Santos (siglas das obras)
<b>Fenomenológico</b>	O território é usado e estruturado por fixos que atraem e organizam fluxos; o Estado media essa organização, mas é pressionado por forças externas. Disparidades regionais pedem leitura situada das combinações de recursos em cada período.	Onde estão os fixos e como os fluxos se organizam no território nacional?	Levantar e mapear fixos/fluxos e usos do território com EM (1985) e NDE (1996); inventariar infraestruturas, serviços e centralidades com UB (1993), MGU (1981) e CCR (1959); descrever combinações de recursos e trajetórias regionais com ES (1979) e MEH (1988); identificar rugosidades e segmentações com ED (1978). Resultado: base empírica para redesenho de competências e políticas territoriais.
<b>Axiológico</b>	O Estado pode reproduzir desigualdades quando age sobre frações do território; a cidadania plena exige políticas que revertam a “pobreza territorial”. O território deve ser meio de inclusão, não de segregação.	Para quê regular o território e quais critérios de justiça territorial adotar?	Formular critérios de justiça territorial com EC (1987); criticar a captura mercantil e orientar fins públicos com POG (2000) e PD (2002); explicitar papel estrutural do Estado e seus objetivos desde PGN (1978); traduzir desigualdades regionais em metas e prioridades com BTSC (2001) e TSL (1999). Resultado: teste escalar de proporcionalidade territorial para orientar decisões de Direito Administrativo.
<b>Instrumental</b>	É preciso reconstituir capacidade estatal para comandar o território, articulando normas e objetos técnicos; o meio técnico-científico-informacional redefine a regulação e pede monitoramento multiescalar.	Como mediar forças globais e demandas locais por normas e arranjos institucionais?	Desenhar arquiteturas informacionais e regulatórias com TET (1994); definir variáveis operacionais (fixos/fluxos, densidades normativas, usos) com NDE (1996); construir painéis por escala e roteiros de mediação com TTL (1996); orientar regras de ordenamento/regulação com TTOT (2007) e TSL (1999). Resultado: ciclo de política pública escalar (localizar → diagnosticar → escolher instrumentos por escala → monitorar) com cláusula de evidência territorial em atos administrativos.

Fonte: Pelos autores

## 5. Escala regional: Estado como espaço de vocação e de conveniência. Milton Santos e o Direito Regional

Na escala regional, o Estado assume uma posição estratégica como mediador e organizador de subespaços que compõem o território nacional. A "nova conceituação da região" enfatiza a vocação do Estado moderno para coordenar atividades específicas em diferentes regiões, utilizando infraestrutura e comunicação para potencializar a integração territorial (EM, 1985; MEH, 1988). As regiões são apresentadas como espaços ideais para a realização de funções específicas, refletindo a necessidade de políticas públicas adaptadas às características e demandas de cada área. Essa vocação regional mitiga disparidades e promove uma melhor articulação entre as áreas produtivas, considerando tanto suas potencialidades locais quanto suas conexões com mercados externos.

A região é um espaço de vocação e conveniência, moldado tanto por forças externas quanto pela regulação estatal. A solidariedade regulada substitui a solidariedade orgânica, transformando a região em um espaço governado por normas e pela organização (TET, 1994). A capacidade do Estado de exercer controle sobre os fluxos externos, como as influências das multinacionais, está atrelada à sua atuação na reorganização tecnológica e normativa. As interações regionais, que variam em intensidade ao longo do tempo, também evidenciam a relevância da escala regional na análise das políticas estatais. O Estado deve moldar sua atuação de forma a internalizar as influências externas e renovar os recursos locais para atender às dinâmicas específicas de cada região (EM, 1985). Nesse processo, características regionais, como a distribuição da população e as capacidades produtivas, influenciam diretamente a formulação de estratégias econômicas e sociais. Ao diferenciar áreas com maior ou menor relevância nas preocupações do governo, a escala regional possibilita a compreensão de como o Estado pode equilibrar interesses locais e nacionais, promovendo coesão territorial e adaptação às demandas contemporâneas (TTL, 1996).

A ação estatal sobre a região se manifesta, entre outros aspectos, pelo sistema tributário, que pode tanto agravar desigualdades quanto estimular concentrações econômicas e geográficas. A Zona Franca de Manaus é um exemplo clássico de como tributação cria espaço geográfico. Ao compartilhar sua função de coletor de taxas com monopólios e oligopólios, o Estado pode reduzir o poder de compra da população, especialmente dos mais pobres, favorecendo a concentração de capitais e ampliando disparidades regionais (ES, 1979). No entanto, ao mesmo tempo, políticas ajustadas podem subsidiar exportações e estimular a evolução de determinadas regiões, revelando as contradições inerentes à atuação estatal na escala regional.

Milton Santos também reconhece o desafio da descentralização política na escala regional. Embora enfatize a importância de uma autonomia regional, ele ressalta que as regiões frequentemente dependem de auxílio federal para resolver problemas locais ou implementar políticas eficazes (EM, 1985). O papel do Estado na escala regional é, portanto, simultaneamente mediador e controlador,

buscando articular interesses conflitantes e promover uma coesão territorial. No entanto, essa articulação nem sempre é bem-sucedida, dadas as disparidades de poder entre os níveis administrativos e os desafios impostos pelas demandas globais. A região permanece um espaço onde a vocação e a conveniência (TTL, 1996) precisam ser constantemente equilibradas por políticas públicas eficazes e adaptativas, reforçando o caráter dinâmico e complexo do território nacional.

A criação de normas e formas jurídicas pelo Estado promovem a integração das regiões produtivas ao território nacional. O Estado organiza o espaço por meio de leis, políticas tributárias e investimentos em infraestrutura, criando condições para a cooperação e o desenvolvimento regional (EM, 1985). A dinâmica das regiões, como subespaços do território nacional, fomenta a interação entre demandas internas e influências externas, exigindo do Estado uma postura ativa para equilibrar essas forças. Essa regulação assegura que as redes de cidades e as disparidades regionais sejam compreendidas como parte de um processo contínuo de articulação e controle espacial (EM, 1985). Em zonas pioneiras, onde a infraestrutura é incipiente, a intervenção estatal é ainda mais determinante para fomentar o desenvolvimento regional. Milton Santos argumenta que essas intervenções são indispensáveis para que o território se torne um espaço funcional, atendendo tanto às necessidades da produção quanto às do bem-estar humano (EM, 1985).

Milton Santos destaca a necessidade de repensar o modelo federativo brasileiro para atender às especificidades das regiões metropolitanas, que concentram grande parte da economia e da população do país e são influenciadas por dinâmicas que transcendem o nível local (EC, 1987). Ele argumenta que a Federação deve atuar como mediadora, oferecendo soluções integradas que reconheçam as metrópoles como entidades territoriais únicas, marcadas por conflitos e solidariedades que vão além da soma de municípios (EC, 1987). Santos critica os Planos Diretores municipais por fragmentarem o planejamento em vez de tratar a região metropolitana de forma abrangente e propõe a criação de câmaras representativas regionais como mecanismo para promover uma gestão adaptada às especificidades desses espaços (EC, 1987).

No contexto jurídico-administrativo brasileiro, o Direito Regional apresenta um campo pouco explorado, mas essencial para enfrentar as complexas dinâmicas territoriais contemporâneas (Faria, 2024; Silva, J.A., 2002). O artigo 43 da Constituição Federal estabelece as bases para a criação de regiões com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, reduzindo as desigualdades regionais. Milton Santos oferece uma base epistemológica para avançar essa discussão, ao propor que o planejamento regional deve superar a fragmentação dos Planos Diretores municipais e incorporar uma abordagem territorial integrada, que reconheça as particularidades e potencialidades de cada região. Esse pensamento sugere que o Direito Regional pode servir como instrumento de articulação entre as diversas escalas de governança, utilizando os planos diretores regionais como ferramentas para alinhar interesses locais e nacionais, enquanto promove coesão territorial e justiça social.

A epistemologia proposta por Santos enfatiza a necessidade de uma abordagem normativa que considere a região como unidade estratégica para o planejamento e a regulação estatal. Ele propõe a criação de câmaras representativas regionais como mecanismos capazes de mediar conflitos, articular interesses e promover uma governança mais eficaz. Essa visão amplia a função do Direito Regional, que não se limita à ordenação administrativa, mas assume um papel estruturante na definição de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento equilibrado e à inclusão social. Em regiões economicamente vulneráveis ou em zonas pioneiros, o planejamento jurídico-administrativo baseado em princípios regionais pode ser a chave para transformar o território em espaço funcional, garantindo que as intervenções atendam não apenas às demandas produtivas, mas também às necessidades de bem-estar humano, como moradia, educação e mobilidade.

**Tabela 5 — Escala regional: ponte entre eixos (fenomenológico, axiológico e instrumental) e aplicação dos conceitos de Milton Santos**

Eixo	Leitura de Milton Santos (escala regional)	Pergunta-chave	Como aplicar os conceitos de Milton Santos (siglas das obras)
Fenomenológico	A “nova conceituação de região” destaca vocações e conveniências organizadas por fixos (infraestruturas/serviços) que atraem fluxos e integram subespaços; as regiões são recortes ideais para funções específicas e para articular interno–externo no território nacional.	Onde estão as vocações, redes e centralidades regionais e como seus fixos/fluxos se combinam?	Mapear fixos/fluxos e redes urbanas com EM (1985), NDE (1996), UB (1993) e MGU (1981); qualificar centralidades e áreas de influência com CCR (1959); descrever combinações de recursos e trajetórias com ES (1979) e MEH (1988); identificar segmentações e rugosidades com ED (1978); articular região ↔ demais escalas com TTL (1996).
Axiológico	A região é espaço de vocação e conveniência sob solidariedade regulada; sem critério, a ação estatal pode reproduzir desigualdades (ex.: incentivos que concentram renda/espaço). É preciso territorializar fins públicos e evitar a “pobreza territorial”.	Para quê regular a região e quais critérios de justiça territorial usar?	Estabelecer critérios de justiça territorial e cidadania com EC (1987); orientar o sentido público das políticas contra a captura mercantil com POG (2000) e PD (2002); definir metas regionais (serviços, mobilidade, trabalho) com BTSC (2001); alinhar saberes locais e regulação com TSL (1999); reafirmar o papel estruturante do Estado com PGN (1978).
Instrumental	A coordenação regional exige capacidade estatal para integrar normas e objetos técnicos; o meio técnico-científico-informacional pede monitoramento multiescalar e planejamento supramunicipal (planos regionais, governança metropolitana).	Como implementar e monitorar a mediação regional entre interesses locais e nacionais?	Desenhar arquiteturas informacionais/planejamento com TET (1994); definir variáveis operacionais (densidades normativas, usos, acessibilidades) com NDE (1996); estruturar planos diretores regionais e câmaras representativas com EC (1987); guiar regras de ordenamento e regulação do território com TTOT (2007); integrar escalas e construir painéis regionais com TTL

		(1996); apoiar políticas setoriais em EM (1985).
--	--	--

Fonte: Pelos autores

## 6. Escala do lugar: Estado como espaço de especialização e do cotidiano. Milton Santos e o Direito Urbanístico

Na escala do lugar, Milton Santos evidencia como o Estado atua diretamente sobre o cotidiano compartido mediante regras que são formuladas ou reformuladas localmente (TTL, 1996) por meio da criação de fixos e infraestrutura local, que moldam as relações sociais e econômicas. Decisões como a criação de novas municipalidades ou a implementação de zoneamentos urbanos carregam um impacto significativo sobre as condições locais, definindo as possibilidades de mobilidade, acesso a serviços e oportunidades econômicas. Esses elementos, para além da especialização do espaço, mostra como inéncias de decisões passadas influenciam o presente, perpetuando desigualdades ou criando novas dinâmicas. Nesse sentido, o lugar se torna um ponto de ancoragem para as interações entre a esfera local e as lógicas externas (EM, 1985; MGU, 1981).

Ao considerar o lugar como um espaço de especialização seguida pela necessidade de circulação (TTL, 1996), há de haver a interação entre o global e o local, destacando como as dinâmicas de mercado e as decisões estatais convergem em espaços específicos. Essas ações não apenas acomodam as demandas econômicas e sociais, mas também perpetuam um equilíbrio entre o antigo e o novo, conforme os ditames da produção e do consumo (EM, 1985). A configuração do lugar incorpora redes de cidades e suas funções locais, estabelecendo um contexto em que os fluxos e fixos são adaptados às condições históricas e às necessidades do presente.

Por um lado, Milton Santos ressalta a complexidade de se estudar o "lugarzinho" – termo que utiliza para criticar a visão reducionista de alguns geógrafos que buscam entender o pequeno como algo isolado e simples –, enfatizando que cada lugar é produto de uma interação complexa entre fatores sociais, econômicos, políticos e culturais em escalas globais e nacionais. Por outro lado, a "guerra global entre lugares" antevê as disputas contemporâneas entre cidades inteligentes, que lutam para atrair investimentos, empresas e capital humano por meio de inovações tecnológicas e condições vantajosas. O lugar, portanto, não pode ser compreendido sem considerar o movimento da sociedade total e os processos intermediados pelo Estado-Nação (Santos, Contexto Geográfico, 2023). A cidade, como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções (UB, 1993), acaba por sofrer uma competição que transforma o lugar em um ativo estratégico, subordinado às lógicas do mercado global e às expectativas de eficiência, conectividade e sustentabilidade. E essa subordinação do lugar ao mercado é insustentável, pois ignora as necessidades das populações locais e perpetua um modelo de desenvolvimento que privilegia poucos enquanto marginaliza muitos.

O lugar é um imperativo de democracia. Ao enfatizar a relação entre cidadania e instrumentalização do território, as desigualdades sociais frequentemente derivam de desigualdades territoriais. A cidadania, para ser plena, exige um território organizado de forma a assegurar a todos os indivíduos o acesso igualitário a bens e serviços públicos. Como Milton destaca, "*a República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam*" (EC, 1987). O Estado tem a responsabilidade de regulamentar e reconfigurar o território, garantindo que as condições de vida não sejam determinadas pelo local de nascimento ou residência, mas pela universalidade de direitos, uma vez que "*o território é a causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e, sobretudo, entre os homens*" (EC, 1987). Nesse contexto, a regulação estatal, quando bem planejada, deve buscar corrigir essas desigualdades, promovendo um acesso equitativo a infraestrutura, saúde, educação e moradia em todos os lugares, de forma a integrar as populações às dinâmicas socioeconômicas mais amplas.

As rugosidades do território, ou seja, os vestígios de processos históricos e divisões do trabalho passadas, também influenciam diretamente as condições locais, moldando o comportamento dos agentes econômicos e sociais. O autor destaca que, enquanto o espaço se transforma continuamente, as marcas do passado permanecem como elementos que condicionam as dinâmicas do presente (NDE, 1996). Por isso, qualquer ação corretiva por parte do Estado deve considerar as especificidades históricas e culturais dos lugares, utilizando essas rugosidades como base para políticas redistributivas que respeitem as particularidades locais. Essa conexão global-local exige do Estado a capacidade de articular ações que integrem os lugares às redes globais sem comprometer as especificidades locais. Isso implica reconhecer que a competitividade global dos lugares não deve ser alcançada às custas do bem-estar das populações locais, mas sim por meio de políticas que garantam um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

O pensamento de Milton Santos oferece ao Direito Urbanístico uma base epistemológica para recolocar o desenvolvimento local como componente essencial da organização territorial. O lugar não é apenas recorte físico: é a cena onde fixos (infraestruturas, equipamentos, morfologias) e fluxos (pessoas, capitais, informações) se articulam e geram usos do território. Ao reconhecer essa co-constituição, o planejamento urbano deixa de ser mera soma de normas edilícias e passa a operar como mediação entre escalas (global-territorial-regional-local), preservando a capacidade do cotidiano de informar a regulação (EM; NDE; TTL).

Nesse horizonte, o art. 30, I, da Constituição de 1988 — competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local — ganha densidade: não é cláusula genérica, mas mandato para que o município traduza, em regras urbanísticas, as especificidades dos seus lugares. A centralidade do interesse local deriva exatamente da leitura santossiana: se a vida se realiza no lugar, a governança

democrática deve nascer dele, com instrumentos que tornem o cotidiano legível e vinculante para a decisão pública (EC).

Aplicar essa chave implica reorientar a lógica do desenvolvimento. Em vez de obedecer, de forma acrítica, às pressões do mercado global por competitividade e “atração de investimentos”, o Direito Urbanístico deve calibrar o crescimento à equidade territorial: onde estão as carências de mobilidade a pé, de saúde e educação? Onde faltam áreas verdes, iluminação pública e calçadas acessíveis? O foco desloca-se para justiça espacial no bairro, no setor censitário, na vizinhança — isto é, para o lugar como unidade de aferição e correção de desigualdades (EC; MEH).

**Tabela 6 — Escala do lugar: ponte entre eixos (fenomenológico, axiológico e instrumental) e aplicação dos conceitos de Milton Santos**

Eixo	Leitura de Milton Santos (escala do lugar)	Pergunta-chave	Como aplicar os conceitos de Milton Santos (siglas das obras)
Fenomenológico	O lugar é o espaço do cotidiano e da especialização, produzido por fixos locais (infraestrutura, equipamentos) que moldam fluxos e oportunidades. Decisões como criação de municípios e zoneamento redefinem mobilidade, acesso a serviços e usos do solo; as rugosidades condicionam o presente.	Onde os fixos/fluxos locais (equipamentos, vias, serviços) estruturam o cotidiano e como as rugosidades afetam o uso atual do território?	Levantar e mapear fixos/fluxos com EM (1985) e MGU (1981); identificar especializações locais e redes de cidades com UB (1993); reconhecer rugosidades e heranças espaciais com NDE (1996) e ED (1978); enquadrar o lugar como unidade de análise/decisão com TTL (1996). Resultado: base empírica para perícias urbanísticas, cadastros multifinalitários e delimitações de ZEIS/zonas.
Axiológico	O lugar é imperativo de democracia: desigualdades sociais derivam de desigualdades territoriais; a cidadania plena requer acesso equitativo a bens/serviços independentemente do lugar. A “guerra global entre lugares” não pode subordinar o cotidiano à lógica mercantil.	Para quê regular o lugar e que critérios de justiça territorial usar no urbano?	Formular critérios de justiça territorial local (acesso a saúde, educação, mobilidade, moradia) com EC (1987); criticar a subordinação mercantil e orientar fins públicos com POG (2000); incorporar saberes locais na regulação com TSL (1999); articular diagnóstico social-espacial com MEH (1988) e ES (1979). Resultado: teste de proporcionalidade escalar no urbano (lugar↔região↔território) e metas de redução de desigualdades por bairro/sector.
Instrumental (operacional)	O Estado (município) atua diretamente no cotidiano por normas urbanísticas e objetos técnicos locais; é preciso integrar global↔local sem perder especificidades. O meio técnico-científico-informacional pede monitoramento de proximidade e governança urbana baseada em evidências.	Como implementar e monitorar políticas urbanas que equilibram especialização local e direitos do cotidiano?	Estruturar planos diretores e instrumentos (zoneamento, outorga, operações) com TTL (1996) e TTOT (2007); definir variáveis operacionais (acessibilidade, densidade normativa, uso do solo, tempo de deslocamento) com NDE (1996) e EM (1985); guiar a gestão de equipamentos e redes de vizinhança com MGU (1981); alinhar o planejamento a direitos urbanos e cidadania com EC (1987) e UB (1993). Resultado: cláusula de evidência

			territorial local em atos urbanísticos, painéis de indicadores por setor censitário e revisão periódica do PDE com métricas de equidade.
--	--	--	--

Fonte: Pelos autores

Daí decorrem escolhas normativas e operacionais. O zoneamento passa a proteger áreas comunitárias e a condicionar adensamentos à existência de fixos (equipamentos, rede viária, drenagem). O Plano Diretor (Estatuto da Cidade) deixa explícitas metas por lugar (ex.: % da população a ≤ 15 minutos a pé de UBS e escola; cobertura de iluminação por logradouro; km de calçadas contínuas e acessíveis). Instrumentos como ZEIS, outorga onerosa, IPTU progressivo no tempo e EIV/RIVI são acionados para redistribuir benefícios, internalizar custos e priorizar investimentos onde os déficits territoriais são maiores (TTL; TET; TTOT).

Por fim, a própria técnica jurídica se ajusta ao método: cada decisão urbanística — criação de município, alteração de perímetro urbano, mudança de uso do solo, licenciamento — deve vir acompanhada de uma evidência territorial mínima (cartas de fixos/fluxos, indicadores de acesso, séries históricas de “rugosidades”), demonstrando necessidade, adequação e proporcionalidade escalar. Com isso, a articulação entre lei do mundo e lei do lugar deixa de ser retórica e se converte em procedimento verificável, no qual o município protege o interesse local sem se fechar ao externo, mas condicionando-o ao bem-estar do cotidiano que o Direito Urbanístico tem o dever de tutelar (EM; NDE; TTL; EC).

A perspectiva de Milton Santos sobre o lugar como um "imperativo de democracia" reforça a responsabilidade do Estado e dos municípios em estruturar o território de maneira a reduzir desigualdades socioespaciais e ampliar o acesso a direitos fundamentais. O Direito Urbanístico, nesse sentido, deve incorporar uma leitura crítica das rugosidades do território, reconhecendo as marcas do passado que perpetuam desigualdades e utilizando-as como base para políticas redistributivas e transformadoras. Assim, os planos diretores, as normas de ocupação do solo e as ações de requalificação urbana devem ser direcionados para integrar os lugares às redes globais de forma equilibrada, promovendo desenvolvimento sustentável e respeito às especificidades culturais e históricas. Essa abordagem permite que o lugar se afirme como espaço de cidadania plena, onde as políticas urbanísticas atuem como mediadoras entre as demandas globais e os direitos locais, assegurando que o território seja utilizado em benefício de todos os seus habitantes.

## Conclusões

A leitura escalar do território permite converter um vocabulário robusto da Geografia em critérios jurídicos operativos. Tratar a escala como princípio organizador do Direito ajuda a localizar fenômenos, qualificar conflitos e escolher instrumentos de regulação adequados ao contexto. Nesse

enquadramento, três eixos se complementam: o fenomenológico, que descreve fixos, fluxos e usos do território; o axiológico, que orienta finalidades públicas e justiça espacial; e o instrumental, que estrutura a governança informacional e os arranjos regulatórios. O resultado é um método: partir do território concreto, ponderar valores e operar com ferramentas capazes de dar lastro às escolhas do Estado.

No eixo fenomenológico, a tarefa é identificar onde e como os processos se materializam. Fixos de infraestrutura, equipamentos urbanos, redes de mobilidade e centralidades econômicas revelam padrões de acesso e exclusão. Quando essas evidências passam a integrar a motivação administrativa — mapas, cadastros, indicadores espaciais, séries históricas — o território deixa de ser cenário e se torna prova. Essa base empírica sustenta decisões que calibraram competências, evitam generalizações e reconhecem desigualdades herdadas.

**Tabela 7 - Matriz das escalas em Milton Santos e sua aplicação ao Estado de Direito**

Eixo \ Escala	Global	Territorial (Estado-nação)	Regional	Lugar
<b>Fenomenológico</b>	Identificar espaços de globalização e mapear fixos/fluxos hegemônicos que pressionam soberanias; distinguir normas x formas e verticalidades. (TTL; NDE; TET)	Levantar fixos nacionais (infra, equipamentos, redes) e usos do território; ler combinações de recursos ao longo do tempo. (EM; NDE; ES; MEH)	Delimitar vocações/centralidades regionais, redes de cidades e áreas de influência; reconhecer rugosidades. (EM; UB; CCR; ED)	Cartografar cotidiano: acessibilidade, serviços de proximidade, morfologia e especializações locais; efeitos das decisões de zoneamento. (MGU; EM; NDE; TTL)
<b>Axiológico</b>	Tratar a captura do Estado pelo mercado como conflito de escalas; ancorar respostas em justiça espacial e cidadania globalmente referenciada. (POG; NDE)	Territorializar fins públicos e direitos (moradia, mobilidade, saúde, educação) com metas por escala; combater pobreza territorial. (EC; BTSC; PGN)	Usar a região como espaço de vocação e conveniência para reduzir desigualdades e alinhar local-nacional com critérios de equidade. (EC; TSL; BTSC)	Afirmar o lugar como imperativo de democracia; orientar decisões urbanísticas por equidade de acesso e reparação de assimetrias históricas. (EC; MEH; ES)
<b>Instrumental</b>	Integrar estatística e geodados para monitorar impactos globais; instituir cláusula de evidência territorial em políticas nacionais com reflexos globais. (TET; TTL)	Operar IDE/SDI e cadastros multifinalitários; aplicar teste de proporcionalidade escalar na regulação e nos investimentos públicos. (TET; NDE; TTOT)	Formular planos diretores regionais, governança metropolitana e câmaras representativas; calibrar tributação/incentivos por desempenho territorial. (EC; TET; TTL)	Implementar PDE/zoneamento com métricas de bairro (acesso, tempo, iluminação, calçadas, saneamento); revisar periódica e publicamente com painéis locais. (TTL; NDE; MGU; TTOT)

Fonte: Pelos autores

No eixo axiológico, a tensão entre dinâmicas globais e necessidades locais é tratada como conflito de escalas que exige justiça espacial. A finalidade pública passa a ser territorializada: direitos a moradia, mobilidade, saúde, educação e trabalho ganham parâmetros de lugar, com metas verificáveis de acesso e qualidade. Daí decorre um teste de proporcionalidade escalar: necessidade, adequação e balanceamento são examinados para cada medida à luz das escalas global, territorial, regional e local, priorizando arranjos que reduzam assimetrias e preservem capacidades dos lugares.

No eixo instrumental, a ênfase recai sobre a capacidade do Estado de implementar e monitorar políticas com base em informação oficial interoperável. Infraestruturas de dados, integração estatístico-geoespacial e procedimentos de auditoria pública ancoram a chamada cláusula de evidência territorial: nenhum ato relevante sem demonstração do “onde, quanto e para quem” produz efeitos. Com isso, o planejamento e a regulação tornam-se traçáveis, comparáveis e corrigíveis no tempo, fortalecendo a prestação de contas e a coordenação entre níveis de governo.

Aplicado às escalas, esse método produz efeitos concretos: na dimensão territorial, orienta políticas que reconhecem desigualdades históricas e as enfrentam com planejamento e investimento focados; na escala regional, estrutura regiões como espaços de vocação e conveniência, alinhando potencialidades locais a estratégias nacionais; na escala do lugar, reorganiza o cotidiano por meio de instrumentos urbanísticos, com métricas de equidade e revisão periódica de resultados. Assim, a interação entre Direito e território deixa de ser mera retórica e se converte em procedimento verificável, capaz de mediar fluxos hegemônicos e necessidades locais, delimitar coercitividades de forma proporcional e afirmar o território como espaço de cidadania plena.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, J. *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*. London: Routledge, 2004.
- ALLEMAND, Roselyne; DANTONEL-COR, Nadine. *La différenciation territoriale. L'adaptation du droit à la diversité des territoires: réalités et perspectives*. Paris: L'Harmattan, 2020.
- ALMEIDA, Cândido Mendes de. *Atlas do Império do Brasil: acompanhado do resumo histórico, geográfico, estatístico e administrativo de cada uma das suas províncias*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1868.
- ARAGÃO, Alexandra (coord.). *Uma Europa Inspiradora: Sustentabilidade e Justiça Territorial Através dos Sistemas de Informação Geográfica*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | Instituto Jurídico, 2014.
- ARAGÃO, Alexandra (coord.). *As Infraestruturas de Dados Espaciais e outras Ferramentas de Apoio a uma Decisão Justa. Atas do colóquio*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | Instituto Jurídico, 2018.

- ARAGÃO, Alexandra; SANTOS, José Gomes (coord.). *Sistemas Sociais Complexos e Integração de Geodados no Direito e nas Políticas. Atas do colóquio*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | Instituto Jurídico, 2019.
- BACKHEUSER, Everardo. *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército / Laembert, 1952.
- BENDA-BECKMANN, Franz; BENDA-BECKMANN, Keebet. *Spatializing Law: An Anthropological Geography of Law in Society*. Abingdon: Routledge, 2016.
- BENNETT, Luke; LAYARD, Antonia. *Legal Geography: Becoming Spatial Detectives. Geography Compass*, v. 9, p. 406–422, 2015.
- BELTRAMINO, Juan Carlos (org.). *Jornada Sobre Derecho y Geografía*. Buenos Aires: Manantial, 1994.
- BLOMLEY, Nicholas. *Law, Space, and the Geographies of Power*. New York: Guilford Publications, 1994.
- BLOMLEY, Nicholas; CLARK, G. L. Law, theory, and geography. *Urban Geography*, v. 11, n. 5, p. 433–446, 1990.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BRAVERMAN, Irus; BLOMLEY, Nicholas; DELANEY, David; KEDAR, Alexandre. The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography. *Buffalo – Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 2013–032, 2013.
- BRENNER, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CARLONI, Stefano. *Terra e mare. Riflessioni di geopolitica e geo-diritto a partire da Carl Schmitt*. Lecce: Pensa Multimedia, 2013.
- CASTRO, Christovam Leite de. A mudança da capital do país à luz da ciência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia*, abr.–jun. 1947.
- CASTRO, Maria Victoria; FORD, Richar; BRAVERMAN, Irus; VALVERDE, Mariana. *Derecho y geografía: espacio, poder y sistema jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores S.A., 2020.
- CHARBONNEAU, Hubert; LÉGARÉ, Jacques. La population du Canada aux recensements de 1666 et 1667. *Population*, 22e année, n. 6, 1967.
- CROMPVOETS, J. et al. Assessing the worldwide developments of national spatial data clearinghouses. *International Journal of Geographical Information Science*, v. 18, n. 7, p. 665–689, 2004.
- CRUZ, Julio Antonio Díaz. Hacia una geografía jurídica en América Latina: sobre la dimensión mítica de las relaciones derecho-territorio. *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, II Semestre 2011, p. 1–26.
- DAVID, René. *Géographie juridique*. In: *Encyclopédie de la Pléiade, Géographie générale*. Paris: Gallimard, 1966. p. 1738–1748.
- DELANEY, D. *Territory: A Short Introduction*. Blackwell, 2005.
- DESSERTEAUX, Marc. Droit comparé et géographie humaine. *Annales de Géographie*, LVI, n. 302, p. 81–93, abr.–jun. 1947.
- DÍAZ DÍAZ, E. *Derecho Geoespacial: Aplicações Práticas para Advogados*. Economist & Jurist, v. 20, n. 161, p. 24-31, 2012.
- DOS SANTOS, José Nicolau. Direito Comparado e Geografia Jurídica. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade do Paraná, ano 3, n. 3, dez. 1955.
- DOS SANTOS, José Nicolau. *Fundamentos da Geografia jurídica*. *Revista da Faculdade de Direito do Paraná*, v. 2, p. 174–261, 1954.

- DOS SANTOS, José Nicolau. *Geografia humana e teoria geral do Estado*. Curitiba: Guaíra, 1951.
- DOS SANTOS, José Nicolau. *ONU – Estado, Proto-Estado ou Super-Estado?* Curitiba: Guaíra, 1952.
- DOS SANTOS, José Nicolau. *Raça e nacionalidade*. Curitiba: Empresa Gráfica Paranaense, 1939.
- DOS SANTOS, José Nicolau. As migrações do Direito. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 4, p. 307–322, 1956.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- ELDEN, S. *The Birth of Territory*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.
- FARIA, José Alexandre Azevedo. *O Direito Regional e a Autonomia Tributária das Regiões Autónomas*. Lisboa: Leya, 2024.
- FOREST, Patrick. *Géographie du droit – Épistémologie, développement et perspectives*. Québec: Les Presses de l’Université Laval, 2009.
- FORD, Richard T. *The Legal Geographies Reader*. Oxford: Blackwell Publishers, 2001.
- GASPAR, Joaquim Alves. *Dicionário de ciências cartográficas*. Lisboa; Porto: Lidel, 2004.
- GIDDENS, A. *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press, 1985.
- HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- HELD, David; McGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- HEROD, Andrew. *Labor Geographies: Workers and the Landscapes of Capitalism*. New York: Guilford Press, 2001.
- HOBBES, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro; Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- HOLDER, Jane; HARRISON, Carolyn. *Law and Geography*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HOWITT, Richard. Scale as relation: Musical metaphors of geographical scale. *Area*, v. 30, n. 1, p. 49–58, 1998.
- IRTI, Natalino. Norma e luoghi: problemi di geo-diritto. Roma-Bari: Laterza, 2001.
- JANSSEN, K. The influence of legal frameworks on the availability of public sector geographic data. *Government Information Quarterly*, v. 28, n. 3, p. 252-260, 2011.
- JONES, John Paul. Scale as epistemology. *Political Geography*, v. 17, n. 1, p. 25–28, 1998.
- KELSEN, H. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- LAFFITTE, Pierre. *A general view of Chinese civilization and of the relations of the West with China*. London: Teubner & Co., Ludgate Hill, 1887.
- LACOSTE, Yves. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris: Maspero, 1976.
- LEFEBVRE, H. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.
- LIMÓN LÓPEZ, Pedro. Producción jurídica e imaginación global: cartografías urbanas a través de la ley en Barcelona. *Geopolítica(s)*, 2012.
- MARKHAM, Clements. The sphere and uses of Geography. *The Geographical Journal*, n. 6, v. XXVI, dez. 1905.
- MARSTON, Sallie A. The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 2, p. 219–242, 2000.
- MASSEY, D. *For Space*. London: Sage Publications, 2005.
- MASSEY, Doreen. *Power-Geometries and the Politics of Space-Time*. Heidelberg: Department of Geography, University of Heidelberg, 1999.

- MATOS, João. *Fundamentos de Informação Geográfica*. Lisboa: LIDEL – Edições Técnicas, 2008.
- MCLAUGHLIN, John. Towards National Spatial Data Infrastructure. In: *Proceedings of the 1991 Canadian Conference on GIS*. Ottawa: Canadian Institute of Geomatics, 1991. p. 1–5.
- MAHMOUD, Tayyab. Geography and International Law: Towards a Postcolonial Mapping. *Santa Clara Journal of International Law*, v. 5, n. 2, 2007.
- NICOLET, Claude. *Contrôle de l'espace humain: les recensements. L'inventaire du monde: géographie et politique aux origines de l'Empire romain*. Paris: Fayard, 1988.
- NILES, Suzan. *Considering Quipus: Andean Knotted String Records in Analytical Context*. Abingdon: Taylor & Francis, 2007.
- OSOFSKY, H. M. A Law and Geography Perspective on the New Haven School. *The Yale Journal of International Law*, ed. forthcoming, 2007.
- PAINTER, Joe. Critical human geography. *Environment and Planning A*, v. 37, n. 5, p. 901–909, 2005.
- PALMER, Alan. *Kings and Queens of England*. London: Octopus Books, 1976.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. *Law, Culture and the Humanities*, v. 7, n. 2, p. 187–202, 2010.
- RAJABIFARD, A. et al. Future directions for SDI development. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2006.
- ROBERTSON, Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications, 1992.
- SAMANGA, Ruvimbo. *The impact of the Zimbabwean Space Agency's programme for the mapping of mineral reserves on foreign direct investment in Zimbabwe*. Pretoria: University of Pretoria, 2019.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Law: A Map of Misreading. Toward a Post-Modern Conception of Law. *Journal of Law and Society*, v. 14, n. 3, p. 279–302, 1987.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 24, mar. 1988.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição. Geografia e democracia para uma nova justiça. *Julgar*, n. 2, p. 109–128, 2007.
- SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: Tempo Mundo e Espaço Mundo. *Conferência de abertura do Encontro Internacional “O Novo Mapa do Mundo”*. Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 1º set. 1992.
- SANTOS, Milton. *A cidade como centro de região*. Salvador: Imprensa Oficial, 1959.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SANTOS, Milton. A responsabilidade social dos geógrafos. *Revista Contexto Geográfico*, v. 7, n. 15, p. 1–9, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.28998/contegeo.7i15.14698>
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- SANTOS, Milton. *A urbanização desigual*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- SANTOS, Milton. *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau, 1996.
- SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: HUCITEC, 1978.
- SANTOS, Milton. *Ensaios sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: HUCITEC, 1982.
- SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

- SANTOS, Milton. *Espaço e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- SANTOS, Milton. Geografia e planejamento: o uso do território – Geopolítica. In: *V Semana de Geografia*, 16 out. 1980. *Revista Eletrônica: Tempo, Técnica, Território*, v. 2, n. 2, p. 1–49, 2011.
- SANTOS, Milton. Globalização e geografia: a compartimentação do espaço. *Caderno Prudentino de Geografia*, n. 18, jul. 1996.
- SANTOS, Milton. *Manual de geografia urbana*. São Paulo: HUCITEC, 1981.
- SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1988.
- SANTOS, Milton. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Francisco Alves, 1978.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 15–26, 1999.
- SANTOS, Milton. *Os estudos regionais e o futuro da geografia*. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1953.
- SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: HUCITEC, 1982.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1978.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- SANTOS, Milton. *Território e sociedade. Entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SANTOS, Milton. Uma ordem espacial: a economia política do território. *GeoInova*, n. 3, 2023.
- SANTOS, Milton; RIBEIRO, Wagner Costa. O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania. In: *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. p. 221–221, 2002.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- SCOTT, Greg. Future trends in geospatial information management: the five to ten year vision. 3. ed. New York: UN-GGIM, 2020.
- SILVA, José Afonso da. Direito regional econômico, direitos humanos e direito comunitário. In: *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- SMITH, G. *Teoria Política e Geografia Humana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- SMITH, Neil. *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. Athens: University of Georgia Press, 1992.
- SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: “Glocalization” and the politics of scale. In: COX, Kevin R. (ed.). *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: Guilford Press, 1997. p. 137–166.
- TAVARES DA SILVA, Suzana. *Direitos fundamentais na arena global*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2011.
- TAYLOR, Michael; WARREN, Karen. *Politics at the Scale of the World: Justice and Social Movements*. New York: Routledge, 2005.

- TAYLOR, P. J.; FLINT, C. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. Harlow: Prentice Hall, 2000.
- UGEDA, Luiz. A geografia, antes de mais nada, serve para mediar a paz pela infraestrutura de dados espaciais: da geopolítica ao geodireito. *Revista Eletrônica: Tempo, Técnica, Território*, v. 10, n. 1, Brasília, 2019, p. 01:51.
- UGEDA, Luiz. *Direito Administrativo Geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Geodireito, 2017.
- UGEDA, Luiz. *Geodireito e a Geografia de Estado no Brasil*. 424 p. Tese (Doutorado em Geografia) — Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2014.
- VALVERDE, Mariana. Jurisdiction and scale: legal ‘technicalities’ as resources for theory. *Social & Legal Studies*, v. 14, n. 4, p. 543–557, 2005.
- VICENSIO, João Paulo. *A categoria Estado na obra de Milton Santos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- WALLERSTEIN, I. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press, 2004.
- WOODWARD, Keith. Rethinking the politics of scale: The challenge of the scale debates. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 31, n. 3, p. 303–318, 2006.
- ZIMMERER, Karl S. Human geography and the “new ecology”: The prospect and promise of integration. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 90, n. 2, p. 356–369, 2000.

## SOBRE OS AUTORES

**Luiz Ugeda**  - Geógrafo e Advogado. Pós-doutor em Direito (Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil) e doutor em Geografia (Universidade de Brasília, UnB, Brasil). Doutorando em Direito (Universidade de Coimbra, FDUC, Portugal). É pesquisador do CPTEn - Centro Paulista de Estudos da Transição Energética da Unicamp, Brasil. Foi investigador do Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov) da Escola de Direito da Universidade do Minho (Portugal); da Chaire Normandie pour la Paix junto a Université Caen Normandie (França); Professor Colaborador Sênior, junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília (UnB); e professor de Direito da Energia na Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ, Brasil).

E-mail: [luiz.ugeda@gmail.com](mailto:luiz.ugeda@gmail.com)

**Karine Sanches**  - Advogada. É doutoranda em Direito Público (Universidade de Coimbra, FDUC, Portugal). Mestre em Direito Econômico e Social (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC/PR, Brasil), sendo bacharel pela mesma universidade. Ocupou funções de gestão em diversas empresas, associações e órgãos públicos do setor elétrico, de infraestrutura e de desenvolvimento regional. É sócia-fundadora de startups de dados para setores regulados.

E-mail: [kafusanches@gmail.com](mailto:kafusanches@gmail.com)

Data de submissão: 20 de fevereiro de 2025

Aceito para publicação: 01 de setembro de 2025

Data de publicação: 27 de outubro de 2025