

# EPISTEMOLOGIA POLÍTICA EM MILTON SANTOS: A NOÇÃO DE ESTADO

*Lucas Maia*

do Instituto Federal de Goiás - Campus Aparecida de Goiânia - Brasil  
maislucas@yahoo.com.br

---

**Resumo:** Este artigo objetiva debater a noção de Estado no pensamento do geógrafo Milton Santos. Para executar esta tarefa, analisou-se uma copiosa bibliografia do autor, bem como de alguns de seus comentadores. A descrição que fazemos de seu pensamento segue dois eixos: 1) Estado e território: a via epistemológica; 2) Estado e sociedade: a via política. Visa-se, com esta divisão da exposição, demonstrar o significado epistemológico, bem como a apreciação política que Milton Santos faz acerca da instituição estatal. Confirmou-se com a pesquisa que Milton Santos varia sua abordagem da instituição estatal ao longo do tempo, sendo sua leitura do Estado nos escritos de 1970 a 1990 uma e de 1990 a 2000 de outra natureza. Confirmou-se também que, do ponto de vista político, ou seja, como projeto de sociedade, a abordagem sugerida pelo geógrafo baiano apresenta algumas limitações: a) não vê nada para além do Estado e do capital; b) propõe como alternativa política a volta ao Estado de bem-estar-social, algo impossível no atual quadro de desenvolvimento capitalista.

**Palavras-chave:** Estado. Milton Santos. Epistemologia. Geografia. Política.

---

## INTRODUÇÃO

Objetivamos aqui, nos limites deste breve ensaio, discutir um aspecto pouco lembrado da obra de Milton Santos: a noção de Estado. Para tanto, indagamos: que papel epistemológico cumpre a discussão sobre Estado na ciência geográfica segundo a elaboração teórica de Milton Santos? Desta questão, de caráter mais estruturante, segue-se outra que penetra propriamente na concepção política do autor acerca de tal discussão: como o Estado é analisado, avaliado e valorado, do ponto de vista político, ou seja, como instituição que representa interesses de classe?

Do ponto de vista metodológico, a realização deste estudo funda-se na leitura e análise das obras do autor, e sobre o autor, publicadas. A recolha de material de pesquisa já realizada permitiu reunir extensa bibliografia de Milton Santos (artigos, livros, entrevistas, conferências etc.). As publicações sobre o autor também são bastante volumosas, mas não nos ateremos profundamente nos comentadores, só recorreremos a eles de maneira secundária. Neste artigo, o processo de análise dos textos de Milton Santos foi realizado com vistas a identificar: a) o significado da instituição estatal na estruturação epistemológica da Geografia; b) a relação entre Estado e território/ espaço; c) a relação Estado e classes sociais, lembrando aqui que Milton Santos utiliza o conceito de classes sociais de modo bastante amplo, às vezes chegando a abandoná-lo, utilizando a terminologia “atores hegemônicos” e “atores não-hegemônicos”, pobre, rico etc.

Dividimos o artigo, para melhor adequar a exposição, em duas partes, sendo a primeira dedicada ao papel epistemológico cumprido pelo Estado na obra de Milton Santos: *Estado e território: a via epistemológica* e a segunda, dedicada à leitura política de tal instituição feita pelo autor: *Estado e sociedade: a via política*.

Sem mais explicações, passemos ao tratamento da matéria.

#### **ESTADO E TERRITÓRIO: A VIA EPISTEMOLÓGICA**

A primeira coisa a constatar no estudo da obra de Milton Santos no que toca à questão do Estado é que o geógrafo não elaborou uma teoria aprofundada, coerente e sistematizada acerca deste tema. A instituição estatal aparece em quase todas as suas obras, mas sempre como tema marginal, subordinado a outras temáticas. Tal constatação é importante, pois na consideração da obra de determinado autor, principalmente aqueles cuja produção é prolífera, é sempre temerário isolar um tema de outros. É mais temerário ainda quando o tema em análise não é algo central na obra do escritor em questão. Este é o caso da “noção” de Estado em Milton Santos. Utilizamos aqui a expressão “noção” para trazer à superfície o fato de não existir na obra deste autor um aprofundamento sistemático acerca da discussão sobre a instituição estatal. Ela tem, portanto, o sentido de pré-conceito, ou seja, uma formulação que não adquiriu o *status* de conceito.

Como dissemos, contudo, tal tema perpassa várias de suas obras e à medida que se vai aprofundando no estudo dos textos do autor, percebe-se duas vias pelas quais a instituição estatal aparece em seus escritos. Uma, que estamos chamando de “via epistemológica”, e outra, que estamos denominando de “via política”. Como é perceptível, a escolha por nós do termo “via” já é em si reveladora de nossa metodologia. A ideia de “via” refere-se exatamente ao sentido de caminho, trilha, via de aproximação à obra do autor. Na análise que fizemos de seu pensamento, caminhamos por estas duas vias a fim de apreender o sentido original do Estado para Milton Santos.

Antes de prosseguir, mais uma vez um último esclarecimento é necessário. A separação que fazemos aqui entre política e epistemologia é meramente analítica, visto que na realidade concreta, ambas não se separam. A demonstração da veracidade desta afirmação não será feita aqui, pois a tomamos como ponto de partida, na medida em que não aceitamos a tese da possibilidade de qualquer “neutralidade axiológica” na produção científica.

Em seu já clássico *Por uma Geografia Nova*, Milton Santos faz a seguinte apreciação da instituição estatal: “Os Estados-Nações, formações sociais e totalidades legais e legítimas, são também a *unidade geográfica de estudo*” (SANTOS, 2008, p. 224) (grifos no original). Ele não está aqui, obviamente, definindo que o Estado-Nação seja o “objeto de estudo” da ciência geográfica. Está, em certa medida, apresentando a tese de que o Estado-nacional é um ponto de partida da análise geográfica, é o locus onde se assentam os processos sociais que permitem um “enquadramento” geográfico.

Em seguida, afirma que, embora o Estado seja o “fator número um para tudo que concerne ao espaço (...)” (SANTOS, 2008, p. 228), reconhece a existência de outros processos: concentração da população, grau de urbanização, de industrialização, nível de consumo, cultura etc. Da mesma forma, entender o Estado como uma instituição que dinamiza e elabora os processos que assumem caráter espacial implica em reconhecer suas escalas de atuação: local, regional, nacional. Ainda, sobre isto, afirma:

Existe, pois, sempre, uma dialética entre o macroespaço, o *Estado* e o microespaço, quer dizer as coletividades de menores dimensões, e esta dialética é um *assunto obrigatório em nossa análise* (SANTOS, 2008, p. 232) (grifos meus).

O Estado é, pois, um agente de constituição e transformação do espaço, daí sua premência para análise geográfica. Como se sabe, *Por uma Geografia Nova* é um texto basilar, do ponto de vista teórico-metodológico, para toda uma tradição de análise geográfica. Assim, as considerações que faz aqui Milton Santos são de relevância para o entendimento epistemológico do Estado como uma “entidade” de análise geográfica. Pode-se argumentar, finalmente, que tal livro foi publicado em um dado contexto histórico (1978) e que tal perspectiva foi abandonada pelo autor.

Em seu *Espaço & Método*, publicado originalmente em 1985, Milton Santos desenvolve de maneira mais sistematizada sua concepção de “fixos” e “fluxos”. O Estado permanece como importante instituição dinamizadora do espaço:

Ao Estado cabe criar fixos, precipuamente a serviço da produção ou do homem. Mas, os fixos atraem e criam fluxos. Desse modo, o subsector governamental orienta os fluxos econômicos e humanos e determina a sua viabilidade e direção (SANTOS, 1997, p. 76).

Estou aqui, ainda, demonstrando o sentido epistemológico, ou seja, de delimitação, organização e orientação do pensamento geográfico, da noção de Estado para Milton Santos.

Tais tipos de assertivas vão se reproduzindo em seus escritos até a década de 1990, quando ocorre uma pequena mudança na abordagem. Antes da emergência dos discursos sobre a globalização, da consolidação do neoliberalismo, Milton Santos lê a instituição

estatal de modo a identificá-la como um dos principais agentes produtores do espaço, seja na instalação de infraestruturas, seja na regulação do território via legislação, regulamentações etc. Ocorre, contudo, a partir da década de 1990, uma certa mudança. O Estado ainda é responsável por estas prerrogativas, mas agora um elemento novo é inserido na análise: o mercado e a “globalização”<sup>1</sup> que lhe acompanha. Não que antes, o mercado não fosse citado em seus textos. Quando se trata do modo de produção capitalista, o mercado capitalista é dele inseparável. Contudo, ele passa agora a adquirir centralidade, muitas vezes sobrepondo-se ao próprio Estado.

*Nesses espaços da racionalidade, o mercado é tornado tirânico e o Estado tende a ser impotente. Tudo é disposto para que os fluxos hegemônicos corram livremente, destruindo e subordinando os demais fluxos. Por isso, também, o Estado deve ser enfraquecido, para deixar campo livre (e desimpedido) à ação soberana do mercado (SANTOS, 1998, P. 33/34).*

Este texto é de 1994, auge da hegemonia do pensamento neoliberal, o que muitos chamavam “o pensamento único”, concepção que o próprio Milton Santos sempre rejeitou. Contudo, a ofensiva neoliberal não era somente uma ideologia, mas sim uma prática real, concreta de reformulação à escala mundial, da instituição estatal. Tal reforma se inicia na década de 1980, nos países imperialistas e se estende na década de 1990 para os países subordinados<sup>2</sup>.

Ainda em seu *Técnica, Espaço, Tempo* afirma:

*Ninguém se admire, pois, da atual pregação neoliberal. Nos dias de hoje, o capital se difunde mais depressa no campo do que na cidade e a força do mercado regula a atividade a despeito do Estado. E na cidade é apenas o subsistema ligado a novas racionalidades que merece a atenção dos governos, das multinacionais e dos organismos internacionais. O Estado é chamado a adequar o meio ambiente construído para possibilitar a ação global das forças mundializadoras do mercado. Nessas condições, o neoliberalismo não se aplica aos objetos, mas apenas às ações que os objetos inovadores tornam mais fluidas e certeiras (SANTOS, 1998, p. 78) (grifos meus).*

Fica patente aqui o papel que o Estado assume frente ao mercado no contexto do neoliberalismo. Como o Estado neoliberal se caracteriza, entre outras coisas, pela diminuição dos investimentos em determinadas áreas do mercado, notadamente infraestruturas, Milton Santos afirma que sua prática se aplica mais às ações que aos objetos. Lembrando que nesta obra Milton Santos desenvolve de modo mais organizado sua ideia de que o espaço é um “sistema de ações e objetos agindo em concerto”. As ações do Estado neoliberal garantem a difusão, aceleração, regulação etc. dos mecanismos que permitem ao mercado hegemônizar a vida econômica e social como um todo.

---

<sup>1</sup> Para uma crítica ao conceito de globalização, cf.: (VIANA, 2009).

<sup>2</sup> Para uma análise detalhada deste processo, cf. Viana (2003; 2009), Biondi (2000), Chussodovsky (1999), Galvão (2007) etc.

Em seu trabalho mais profundo sobre o período atual do capitalismo, *A Natureza do Espaço*, Milton Santos conserva a mesma avaliação expressa anteriormente, ou seja, de que os mercados “curto-circuitam os Estados” (SANTOS, 1996, p. 195) ou que as grandes empresas passam “por cima dos Estados”<sup>3</sup>. Contudo, mesmo neste novo período da sociedade atual, que é dominado pelas grandes corporações, cujas técnicas que criam assumem à escala global o que M. Santos denomina de “meio técnico-científico-informacional”<sup>4</sup>, a instituição estatal não fica de todo destituída de funções. Segundo M. Santos: “Acreditar, todavia, que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco. Na realidade, a emergência de organizações e firmas multinacionais realça o papel do Estado, tornado mais indispensável que antes” (SANTOS, 1996, p. 195). Este passa, contudo, a ter uma atividade subordinada à das grandes corporações, mas mesmo assim, sua ação é indispensável para garantir certas condições sociais e infraestruturais indispensáveis à reprodução normal do capital.

Como foi verificado, dos escritos da década de 1970/80 para os da década de 1990, houve uma certa modificação na concepção do autor acerca do papel desempenhado pelo Estado. Tal modificação em sua estruturação conceitual deve-se às mudanças operadas concretamente na sociedade. Nos países imperialistas, a passagem do Estado integracionista (ideologicamente denominado de bem-estar-social) para o Estado neoliberal e nos países subordinados a passagem dos Estados intervencionistas/desenvolvimentistas para o neoliberal subordinado também se expressa no nível da ideologia e da teoria. Nos Estados integracionistas e intervencionistas havia uma forte regulação da instituição estatal tanto nos mecanismos econômicos, como na instauração de infraestruturas territoriais, como também em políticas sociais voltadas para as classes trabalhadoras etc. No caso do neoliberalismo, ocorre uma transformação em tais ações estatais, passando este a realizar reformas no sentido de garantir uma maior “liberdade” e autonomia às corporações.

Esta modificação operada no conjunto da prática social se expressa no pensamento do geógrafo M. Santos da maneira como expusemos. O Estado passa de uma centralidade na análise geográfica para uma condição subordinada. As técnicas, o “meio técnico-científico-informacional”, as firmas, as empresas, as corporações etc. assumem a centralidade da análise. Tanto isto é verdade, que no livro *A Natureza do Espaço* não há um único capítulo sequer dedicado à análise exclusiva da instituição estatal.

---

<sup>3</sup> Isto também é abordado de modo enfático em sua *Por uma Outra Globalização*, Santos (2000).

<sup>4</sup> Para uma análise de como M. Santos desenvolve tal conceito, bem como uma crítica a tal elaboração, cf. (MAIA, 2010).

Outra questão a considerar no papel epistemológico da instituição estatal na estruturação do pensamento geográfico segundo as observações de M. Santos é a função que este tem de regular, regulamentar, legislar etc. O Estado não é somente um “ator” no sentido que cria condições de instalação de objetos geográficos: “sistemas de engenharia”

(SANTOS & SILVEIRA, 2001) sobre o território. Ele é isto e mais ainda, pois é tal instituição que permite que um conjunto de normas sejam estabelecidas para que tais objetos sejam operados de maneira adequada. Um porto, um aeroporto, uma ferrovia etc. não funcionam adequadamente sem leis de alfândega, tributação, trabalhistas etc. O Estado não é, obviamente, o único a instituir estas e outras normas, ainda mais no período atual, mas não é, contudo, negligenciável, de um ponto de vista analítico, sua ação como instituição, “ator”, segundo expressão de M. Santos, reguladora, normatizadora das ações que fazem os “objetos” adquirirem as formas e funções que tem.

O Estado, pois, cumpre importante papel na organização epistemológica da ciência geográfica, pois é uma instituição de destaque na espacialização dos processos sociais. Eis aí um dos grandes méritos de M. Santos em considerar tal instituição de um ponto de vista geográfico.

Arremata sua concepção com estas palavras:

Assim, todas as atividades que o Estado é chamado a realizar, sobretudo as referentes à economia internacional, são atividades marcadas de contingência, quer dizer que existe uma fluidez permanente na ação do Estado, obrigada a adaptar-se cada dia às condições novas da vida internacional. *Esta contingência da ação do Estado tem repercussões sobre o espaço e sobre sua reformulação* (SANTOS, 2008, P. 231) (grifos meus).

Até agora nos restringimos a descrever o papel epistemológico, ou seja, de organização conceitual etc. que o Estado desempenha no pensamento de Milton Santos. A importância disto é verificável na medida em que se observa, ao longo do tempo, como o autor foi acompanhando as mudanças ocorridas concretamente na instituição estatal e reconfigurando-as no campo da elaboração conceitual geográfica.

Este é o significado epistêmico do Estado para a Geografia, segundo a elaboração de Milton Santos. Qual é, contudo, a concepção política que tem o geógrafo M. Santos acerca da instituição estatal? Como ele avalia o lugar e o significado político que esta instituição desempenha na sociedade moderna?

## **ESTADO E SOCIEDADE: A VIA POLÍTICA**

Até aqui, demonstrei como M. Santos considera o Estado e qual a importância desta instituição na consideração dos problemas de ordem espacial, portanto, na dinamização do objeto de preocupação da ciência geográfica. Resta agora, para que nossa leitura do pensamento do autor se complete, demonstrar como o geógrafo baiano insere tal instituição no conjunto das relações sociais.

O Estado é, efetivamente, uma instituição dinamizadora dos processos que se espacializam. Como M. Santos considera tais processos do ponto de vista político e dos interesses de classe envolvidos? Como M. Santos valora a instituição estatal? É possível uma política do Estado que de fato atenda, equacione todos os interesses de classe envolvidos? Vejamos como ele aborda tais problemas.

Politicamente, ao analisar os processos territoriais, M. Santos identifica o Estado como uma instituição sempre a serviço dos “atores hegemônicos”, ou seja, das classes exploradoras. Coloca o próprio Estado como sendo um destes atores. Destaca sempre a relação entre Estado e “corporações”, “firmas”, “mercado” etc. O Estado, ao dinamizar o território, emprenhá-los com “sistemas de engenharia” etc. o faz sempre em benefício das classes exploradoras (embora ele pouco utilize esta expressão e no final de sua vida abandone completamente o uso do termo classes sociais como conceito analítico). As corporações, as firmas, as empresas são sempre parceiras da instituição estatal. Para que possam realizar suas atividades, tais corporações devem ter anuência, financiamento, garantia de infraestrutura, força de trabalho formada etc. Tais garantias são, via de regra, conferidas pelo Estado. Deste modo, não há qualquer ingenuidade ou conservadorismo de M. Santos ao analisar o Estado como sendo esta instituição que garante a instauração, expansão do “sistema capitalista”. Até aí, concordamos sem maiores problemas com o nosso geógrafo.

Alguns problemas começam a surgir quando se aprofunda na análise e considerações políticas que o autor faz acerca de tal instituição. Se o Estado é esta instituição territorial que coaduna com as empresas capitalistas, é possível mudar o conjunto das relações sociais que geram as desigualdades existentes fazendo uso ou por meio dos atributos e práticas desta instituição? Este problema deve ser colocado, pois gera obrigatoriamente a leitura e análise dos conflitos e luta de classes. M. Santos esquiva-se completamente destas discussões. Contudo, mesmo não tematizando em suas análises os movimentos sociais, o movimento operário, a luta de classes etc. M. Santos faz proposições políticas que visam a “melhora do mundo”. Transparece sempre em suas análises um descontentamento com o existente, um desejo de melhora das situações

colocadas. Existe um certo humanismo, poderíamos dizer liberal e abstrato, em suas abordagens.

Nosso geógrafo consegue apreender bem a relação entre Estado e corporações transnacionais, mercado etc. Contudo, suas proposições no que toca à mudança do existente, que ele tão-bem critica, são bastante problemáticas. Além de abstratas e ilusórias, são verdadeiramente conservadoras e, portanto, politicamente perigosas para as lutas sociais.

A obra na qual M. Santos aborda de maneira mais enfática suas proposições políticas para a “melhora do mundo” é, sem sombra de dúvidas, *O Espaço do Cidadão*, publicada originalmente em 1987. Em vários de seus trabalhos, acompanhadas das críticas à sociedade atual, aparecem uma ou outra proposição política. Contudo, se fôssemos procurar em toda sua vasta produção uma plataforma política, esta estaria concentrada em *O Espaço do Cidadão* e em certa medida também em *Por uma Outra Globalização*, publicada pela primeira vez em 2000. Podemos dizer que as questões colocadas e propostas na primeira obra não foram refutadas na segunda, mas sim atualizadas.

O que deriva destas e outras obras é: a) democratização do Estado e da sociedade; b) ampliação da cidadania. Este é o programa político de M. Santos. Vejamos como sustenta isto:

Adam Smith (...) já indicava para o Estado as tarefas essenciais, que, ao seu ver, deveriam ser três: “primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão por parte de outras sociedades independentes; segundo, o dever de proteger, tanto quanto possível, cada membro da sociedade; e terceiro, o dever de realizar e manter certas obras públicas e determinadas instituições públicas, as quais não se criam para servir aos interesses individuais de um ou poucos indivíduos”. Esse programa, válido ainda hoje, não se poderá exercitar sem a adequada consideração do território (SANTOS, 2012, p. 141).

Acata *ipsis literis* a proposta liberal de Adam Smith sobre as funções do Estado em uma economia capitalista. O Estado deve proteger a nação contra nações estrangeiras, deve criar algumas instituições para proteger o cidadão, deve realizar algumas obras públicas que garantam o bem coletivo. M. Santos acrescenta que isto não se opera sem a dimensão territorial: a contribuição do geógrafo para o problema.

Seria M. Santos um liberal no que concerne à questão do papel do Estado? não parece bem isto, pois em outro momento faz elogiosas considerações sobre o Estado de bem-estar-social (integracionista). Comentando, no seu *Espaço do Cidadão*, o “Não-cidadão do terceiro mundo”, afirma que há “cidadania e cidadania”. Nos países imperialistas, devido o “Estado de bem-estar-social” foi possível uma maior cidadania do que nos países subordinados. O avanço das políticas neoliberais provoca uma erosão em vários dos aspectos desta então cidadania, mesmo nos países imperialistas.

O Estado integracionista, portanto, significou um maior “escopo” de cidadania. A cidadania está, pois em inteira relação com a instituição estatal, pois é esta que confere àquela seu *status*. Sobre isto, M. Santos é bem claro quando afirma:

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania (SANTOS, 2012, 104).

A cidadania deve buscar garantir-se em lei (direito positivo). Não se esgota aí, pois à medida que se estabelece o texto, produto de um debate e certo equilíbrio de forças, interesses e concepções, novamente se instaura a tensão e a busca por novo equilíbrio se coloca. De qualquer forma, o que preocupa em tal proposição é o modo com o autor direciona o ato político para o Estado. A cidadania só se estabelece na sua mediação e reconhecimento pelo Estado e nunca contra este.

O Estado, como vimos, é uma instituição atrelada ao mercado, corporações etc., ou seja, é parte de um “modelo econômico” dado, segundo expressão de Milton Santos. Mesmo constatando isto, ele propõe que devemos lutar pela subordinação do “modelo econômico existente” a um suposto “modelo cívico”, que orientaria e modificaria o econômico (SANTOS, 2012). Contudo, o que efetivamente faz é criar uma ideia de cidadania que não existe em lugar nenhum para subordinar um “modelo econômico” que impede que tal cidadania se efetive. Mais ainda, deve-se utilizar os meios (instituições, práticas, leis etc.) que o atual “modelo cívico” tem que é resultado do atual “modelo econômico” para mudar o atual “modelo cívico” para que este subordine o atual “modelo econômico”. Isto parece um *non sense* e de fato o é.

M. Santos defende a institucionalidade capitalista como meio para mudar a sociedade capitalista. Faz algumas críticas e considerações acerca dos limites da democracia representativa, dos partidos políticos, do processo eleitoral, Estado etc. mas coloca-os como sendo o caminho para a mudança (SANTOS, 2012). Em *Por uma Outra Globalização* afirma:

Indivíduo e coletividade eram chamados a criar juntos um enriquecimento recíproco que iria apontar para a busca da democracia *por intermédio do Estado Nacional, do Estado de Direito e do Estado Social*, e para a produção da cidadania plena, reivindicação que se foi afirmando ao longo desses séculos. Certamente a cidadania nunca chegou a ser plena, mas quase alcançou esse estágio em certos países durante os chamados trinta anos gloriosos depois do fim da Segunda Guerra Mundial. E essa quase plenitude era paralela à quase plenitude da democracia. A cidadania plena é um dique contra o capital pleno (SANTOS, 2000, p. 64).

De um só golpe, todo um programa conservador é defendido pelo autor: a) ampliação e fortalecimento do Estado nacional, de direito e social; b) ampliação e fortalecimento da democracia representativa; c) ampliação e fortalecimento da cidadania como prática da sociedade civil de conquistar e garantir direitos e deveres junto ao Estado; d) de quebra, defende o Estado integracionista em oposição ao Estado neoliberal, afirmando que aquele quase levou à democracia e à cidadania plena.

O contexto histórico da década de 1990 e início dos anos 2000 é o de consolidação do regime de acumulação integral<sup>5</sup>. Este regime de acumulação se estabelece a partir da crise do regime anterior (conjugado ou intensivo-extensivo). O regime de acumulação conjugado, conhecido também por “fordista” (HARVEY, 1992) etc., era caracterizado por um processo de valorização do capital, ou seja, de exploração da força de trabalho, a partir de técnicas fordistas (daí alguns o chamarem de fordista). O modo de aplicação disto, contudo, varia conforme o país. Nos países imperialistas, predomina a extração de mais-valor relativo sobre o conjunto da classe operária. Nos países de capitalismo subordinado, predomina a extração de mais-valor absoluto. Isto pode ser evidenciado nas condições de trabalho e de vida da classe operária de um e outro tipo de países.

A forma de Estado típica deste regime de acumulação assume também dois grandes tipos. Nos países imperialistas predomina o que ficou conhecido como Estado de bem-estar-social. Preferimos a terminologia integracionista, pois é mais adequada e explica melhor suas características, na medida em que a função do Estado nestes países, durante os chamados “trinta anos gloriosos”, não foi de causar bem-estar-social, mas sim de integrar a classe operária aos mecanismos institucionais e de consumo típicos do capitalismo desenvolvido. Em contraponto, nos países subordinados, a forma estatal predominante é melhor qualificada mais como Estado desenvolvimentista ou intervencionista.

Ou seja, para se garantir um Estado de bem-estar-social nos países imperialistas, era necessário uma superexploração da força de trabalho nos países subordinados e isto foi garantido, em grande parte, através das mais variadas ditaduras civis e/ou militares. No

---

<sup>5</sup> Não há espaço aqui para desenvolver a discussão sobre regime de acumulação, convidamos o leitor a conferir os estudos de Nildo Viana a respeito desta temática: Viana (2003; 2009). Um regime de acumulação é uma etapa/fase estabilizada das lutas de classe no capitalismo. Constitui-se de uma forma de exploração da força de trabalho (processo de valorização do capital), de uma forma estatal e de um determinado tipo de relações internacionais. A cada regime de acumulação, há uma metamorfose nestas formas, assumindo ao longo da história várias maneiras de se apresentar. Segundo Viana, houve, ao longo da história do capitalismo, os seguintes regimes de acumulação: acumulação primitiva de capital (início da formação capitalista até a revolução industrial); regime de acumulação extensivo (da revolução industrial até fim do século XIX); regime de acumulação intensivo (fim do século XIX até a segunda Guerra Mundial); regime de acumulação conjugado (fim da segunda Guerra Mundial até 1980); regime de acumulação integral (início dos anos de 1980 até a atualidade).

século XX, portanto, é um equívoco analisar condições histórico-geográficas específicas sem relacioná-las com o todo do modo de produção e da sociedade.

Assim, o fordismo e o Estado integracionista e intervencionista conformam as formas de exploração da força de trabalho e de organização estatal típicas do regime de acumulação conjugado. Chama-se conjugado justamente por que consegue articular um sistema mundial de exploração diferencial da força de trabalho, priorizando a extração de mais-valor realtivo nos países imperialistas e o mais-valor absoluto nos países subordinados. Esta articulação mundial se dá, entretanto, de modo hierarquizado, caracterizando um tipo específico de relações internacionais, fundadas naquilo que Viana (2009) chama de oligopolismo transnacional (papel que as chamadas empresas transnacionais e o capital financeiro transnacional passam a ter na regulação econômica mundial). Esta superexploração efetivada nos países de capitalismo subordinado via corporações transnacionais e uma espoliação destes países via dívida pública por meio de mecanismos típicos do capital financeiro, garantem um Estado de bem-estar-social por lá, enquanto que por aqui resta um grande desenvolvimento capitalista via industrialização, Estados ditatoriais, um crescimento sem igual da miséria etc.

Este regime de acumulação, fundado nestas características, começa a entrar em declínio em fins da década de 1960. O capital foi obrigado a se reconfigurar. A crise econômica mundial da década de 1970 é a expressão de que a sustentação do modo de produção capitalista segundo os moldes do antigo regime de acumulação não mais era possível. Toda a luta operária e juvenil efetivada em Europa, Estados Unidos, a luta contra as ditaduras em América Latina etc. demonstram que o regime de acumulação, além de enfrentar problemas graves de estabilização na taxa de lucro (cf. sobre isto o estudo de David Harvey, *A Condição Pós-moderna*, no qual demonstra a queda da taxa de lucro das empresas americanas e europeias, durante as décadas de 1960 e 1970). Queda na taxa de lucro e luta de classes radicalizadas nas áreas modernas da produção capitalista e nos países de capitalismo subordinado demandavam uma reestruturação de todo o sistema. Foi o que de fato ocorreu.

A literatura econômica, geográfica, sociológica etc. deu a estas mutações o nome de reestruturação produtiva. Esta foi a solução encontrada pelos agentes do capital para estabilizar a queda da taxa de lucro<sup>6</sup>. A implantação das técnicas toyotistas foi o resultado de tal reestruturação. Todo o conjunto de estudos que analisam a reestruturação

---

<sup>6</sup> Não é o caso aqui de analisar detalhadamente as características deste processo. Para tanto, consulte-se os seguintes trabalhos: (DUPAS, 2001), (ANTUNES & SILVA, 2010), (CORIAT, 1988), (CARRION & VIZENTINI, 1998), (OLIVEIRA, 2004), (DUMÉNIL & LÉVY, 2014), (VIANA, 2003; 2004), (HAVEY, 1992) etc.

produtiva demonstra o quão problemático foi isto para a classe operária (demissões, aumento na intensidade de trabalho, terceirizações, perdas salariais, precarização das condições de trabalho etc.). O toyotismo é um intenso ataque da classe capitalista sobre a classe operária. Sua implantação implica num aumento considerável da exploração, intensificando a extração tanto de mais-valor absoluto, quanto relativo.

A forma estatal que garantia o fordismo e o conjunto de regulamentações típicas do chamado “estado de bem-estar-social” eram incompatíveis com a nova fase de acumulação de capital que principiava. O Estado integracionista e desenvolvimentista era demais custoso para o capital. Foi necessário para regulamentar estas novas relações de produção derivadas da reestruturação produtiva um novo tipo de organização estatal. O que comumente se chama de “desregulamentação”, “flexibilização”, “privatizações” etc. não é outra coisa senão a instauração da forma estatal neoliberal. Não se trata aqui, como recorda Viana, de se aplicar a ideologia neoliberal que surge no regime de acumulação anterior com Milton Friedman, Friedrich Hayek, mas sim de reestruturação concreta da forma estatal para adequar a instituição à nova etapa da acumulação capitalista.

O Estado neoliberal implica num recuo em políticas sociais em relação ao que era o estado integracionista nos países imperialistas. A mesma coisa se dá com os estados desenvolvimentistas dos países de capitalismo subordinado. Contudo, como nestes países nunca houve efetivamente uma situação mais favorável às classes trabalhadoras, a implantação do estado neoliberal implicou numa piora considerável de condições que já eram sim mesmas deploráveis. A retirada e o recuo de direitos trabalhistas, sociais (saúde, educação, previdência etc.) é uma necessidade da nova etapa da acumulação capitalista. Não se trata da aplicação das ideologias dos autores neoliberais. Em verdade, estes autores passam a ter grande reconhecimento em consequência de algumas de suas ideias serem demandadas pelas instituições capitalistas neoliberais. O mesmo ocorreu com Keynes e os keynesianos durante o regime de acumulação conjugado.

Este novo regime de acumulação também implicou em alterações nas relações internacionais. Viana dá esta a nova etapa o nome de neoimperialismo, que é na verdade uma radicalização ainda mais drástica do oligopolismo transnacional, bem como uma ofensiva sem precedentes dos chamados organismo financeiros multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio etc.), que garantem a manutenção de um intenso processo de exploração internacional via mecanismos do capital financeiro. Vide aí o drama das dívidas públicas dos países de capitalismo subordinado, como petisco a título de exemplo deste processo. Contudo, como ressalta Viana, além do aprofundamento e manutenção destes mecanismos de exploração

internacional, o neoimperialismo também se caracteriza por uma brutal agressão aos países da periferia do capitalismo, através de uma política de guerra permanente nestas regiões, o que movimentava grandes quantidades de capital. O capitalismo de guerra cria uma necessidade permanente de conflitos. Estes não atingem, contudo, as dimensões de uma guerra de proporções mundiais envolvendo as potências atômicas. Esta nova estratégia do capital bélico consiste em invadir determinadas áreas do globo em nome da “democracia”, da luta contra o “terrorismo” etc. Isto mobiliza uma grande quantidade de capital. Depois de todo o território arrasado, é a vez da reconstrução destas áreas e uma nova onda de investimentos capitalistas é feita, criando mais endividamento destes países.

Como se vê, a nova etapa da produção capitalista, o regime de acumulação integral, fundado na reestruturação produtiva via disseminação do toyotismo, na implantação do Estado neoliberal em quase todos os países do mundo e no neoimperialismo é uma necessidade do capital. Não é uma mera escolha. A classe capitalista e o estado capitalista e seus organismos internacionais, para manterem sua dominação de classe, encontraram neste padrão de acumulação sua estratégia. Durante a década de 1970, foram feitos experimentos ou tentativas de conter a queda da taxa de lucro e crise do regime de acumulação conjugado. A Comissão Trilateral é um exemplo disto. Isto demonstra que a efetivação do novo regime de acumulação consiste num certo número de “escolhas” da classe capitalista, mas tais escolhas são feitas com base numa realidade concreta estabelecida, conformada por uma certa institucionalidade, determinada tensão dos conflitos de classe, atendimento a um conjunto de interesses etc.

Deste modo, apresenta-se como ilusória a tese de Milton Santos de retorno a um novo “Estado de Direito e Social”, típico o regime de acumulação anterior. O nível de “democracia” e “cidadania” atingidos nestes países deu-se com base numa superexploração do capitalismo subordinado, via oligopolismo transnacional. Como se vê, o maior nível de cidadania já alcançados pela humanidade foi algo muito localizado (alguns países europeus, Estados Unidos e Canadá, Japão etc.) e à base de uma grande brutalização das classes trabalhadoras nos demais países do bloco subordinado. A reestruturação produtiva, o estado neoliberal e o neoimperialismo foram a estratégia encontrada pela classe capitalista e seus organismos institucionais (dentre eles o Estado é o mais importante) para readequar a produção e as instituições de modo a colocarem a acumulação em novo patamar, eliminando ou diminuindo o problema da queda da taxa de lucro. Esta reestruturação global do sistema não foi uma mera decisão de uns poucos iluminados. Pelo contrário, é o resultado de um conjunto de processos (produtivos,

institucionais, locais, nacionais) e lutas de classe que conduzem a mudanças no todo, na globalidade do sistema.

Da mesma feita, se se analisa a literatura crítica ainda dentro do regime de acumulação conjugado, verifica-se uma dose considerável de problemas humanos derivados da intensa mercantilização e burocratização das relações sociais nos países de capitalismo central. Lefebvre (1991), por exemplo, irá qualificar o capitalismo dos países imperialistas de “sociedade burocrática de consumo dirigido”, destacando aí os dois aspectos centrais deste tipo de sociedade: a mercantilização e a burocratização excessiva do conjunto da vida. Também Marcuse (1982), ao criticar a unidimensionalidade do homem na sociedade industrial aponta os limites humanos de um tal tipo de sociedade. Também Fromm (1986), bem como em várias outras obras, critica o tédio e a vida vazia na sociedade da “afluência” e do consumo típicas do capitalismo imperialista.

Poderíamos arrolar outras teses e autores que denunciavam o caráter desumanizador da sociedade consumista e burocrática que se instalou nos países imperialistas durante os chamados “trinta anos gloriosos”, ou seja, o regime de acumulação integral. O maior nível de cidadania, como aponta Milton Santos, foi atingido por estes países e este maior nível de cidadania implicava numa vida burocrática, tediosa, cuja felicidade se apontava na maior capacidade de consumo. Esta vida, portanto, tediosa, afluente, burocrática e mercantilizada é o grande projeto político de humanidade apontado por Milton Santos. Como se viu, tal vida ruiu para algo ainda pior durante o regime de acumulação atual. Uma volta ao passado é impossível. Esta visão passadista de Milton Santos é, pois, duplamente problemática: a) desconsidera os problemas inerentes àquele tipo de sociedade, tal como denunciados por Lefebvre, Marcuse, Fromm e outros; b) coloca como horizonte político e de luta um retorno a um passado que não mais tem lugar, dentro dos quadros da acumulação capitalista.

Assim, é necessário situar historicamente a produção de Milton Santos. Ele vivenciou a derrocada do regime de acumulação conjugado com seu Estado de bem-estar-social e a ascensão do regime de acumulação integral com seu Estado neoliberal. O estado neoliberal é um recuo no que diz respeito à “cidadania”, “direitos civis”, “sociais” etc. Ao constatar isto, propõe um retorno ao estágio anterior, hoje já totalmente superado. Milton Santos, portanto, por pensar dentro dos limites da consciência burguesa, só consegue ver no desenvolvimento humano os horizontes colocados pela própria sociedade burguesa. Por não analisar as mudanças sociais tendo em vista a divisão social do trabalho e os conflitos de classe daí derivados, não consegue apreciar nada que vá além do capital e do Estado. Sua proposição de um Estado democrático, que garanta direitos civis e sociais a

todos é uma mitologia capitalista, advogada por humanistas liberais de toda ordem. É uma impossibilidade dentro do capitalismo. Se durante 30 anos foi possível uma aproximação disto em algumas áreas muito localizadas do globo, hoje, não se apresenta mais como realidade palpável nem mesmo nestas regiões, quiçá no mundo inteiro.

Não se trata, portanto, de advogar um novo Estado de bem estar-social, nem de melhorar o Estado neoliberal. Trata-se de evidenciar com cada vez maior clareza a velha máxima colocada por Rosa Luxemburgo ainda no início do século XX. Utilizando a terminologia de hoje, parafraseando Rosa Luxemburgo, diríamos que a alternativa é: “Autogestão Social ou Barbárie” e não “Estado neoliberal ou Estado de bem estar-social”, como defendia Milton Santos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um ponto de vista politicamente engajado, algumas conclusões não só são possíveis, como são necessárias. A análise da noção de M. Santos sobre a instituição estatal revelou que:

- M. Santos não tem uma teoria coerente, sistematizada e aprofundada acerca do Estado.
- O Estado assume, de qualquer forma, uma certa centralidade em seu pensamento, pois é uma instituição que dinamiza, produz, reproduz o território, seja através de sua capacidade de mobilizar “sistemas de engenharia”, seja através de seu sistema regulatório, legal.
- Sua atribuição ao papel e importância do Estado mudou dos escritos das décadas de 1970 e 1980 em relação aos textos dos anos de 1990 e 2000. Isto se deve à própria mudança da instituição estatal que passou do Estado integracionista para o Estado neoliberal nos países imperialistas e do Estado intervencionista para o Estado neoliberal subordinado nos países “periféricos”.
- M. Santos constata e analisa que o Estado é uma instituição que está atrelada a interesses dos “atores hegemônicos”, sendo o próprio Estado um destes atores.
- Contudo, não consegue se desvencilhar de uma certa posição politicamente conservadora no que toca à análise do Estado. Ao defender uma mudança nas relações sociais existentes, propõe que tais mudanças devam ser executadas através da instituição estatal. Vem daí suas proposições de maior ampliação da democracia representativa, cidadania, consolidação de um Estado de

direito, de um Estado nacional e social etc. Defende que o maior escopo de cidadania alcançado até hoje pela humanidade foi o Estado de “bem-estar-social” alcançado por alguns países, sendo o neoliberalismo um retrocesso.

- Desaparece, por fim, de suas análises, qualquer atuação autônoma, independente das classes trabalhadoras defendendo seus interesses de classe. As classes trabalhadoras devem construir suas plataformas fortalecendo a democracia representativa, os partidos políticos (desde que expurgados os problemas destes), o Estado democrático de direitos etc.

- Enfim, no que tange à questão do Estado, a leitura do geógrafo Milton Santos é politicamente perigosa, principalmente no atual momento das lutas sociais no Brasil e no mundo, momento em que tais lutas buscam construir outras práticas organizativas e de luta, desvencilhadas das antigas institucionalidades.

---

#### Epistemología y Política en Milton Santos: el concepto de Estado

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo discutir el concepto de Estado ante la idea de lo geógrafo Milton Santos. Para realizar esta tarea, se analizó una bibliografía abundante del autor y algunos de sus comentaristas. La descripción que hacemos de su pensamiento sigue a dos ejes: 1) Estado y territorio: la vía epistemológica; 2) Estado y de la sociedad: la vía política. Mira-se, con esta división de la exposición, demostrar el significado epistemológico y la apreciación política que Milton Santos realiza sobre la institución estatal. Ha confirmado con la investigación que Milton Santos varía su enfoque de la institución estatal a través del tiempo, y su lectura de lo Estado en los escritos de 1970-1990 una y desde 1990 hasta 2000 de otra naturaleza. Se confirmó también que, desde un punto de vista político, es decir, como un proyecto de sociedad, el enfoque sugerido por lo geógrafo baiano tiene algunas limitaciones: a) no se ve nada más allá del Estado y de lo capital; b) propone como una alternativa política un retorno a lo Estado de bienestar-social, algo imposible en el marco actual del desarrollo capitalista.

**Palabras clave:** Estado. Milton Santos. Epistemología. Geografía. Política.

---

#### REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. & SILVA, M. A. M. (orgs.). **O avesso do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- BIONDI, A. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- CARION, R. K. M. & VIZENTINI, P. G. F. **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998.
- CHUSSODOVSKY, M. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

- CORIAT, B. **A revolução dos robôs: impacto socioeconômico da automação**. São Paulo: Busca Vida, 1988.
- DUPAS, A. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- FROMM, E. **Do amor à vida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2007.
- GÉRARD, D. & LÉVY, D. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo. São Paulo: Boitempo, 2014.
- LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.
- MAIA, L. O conceito de meio técnico-científico-informacional em Milton Santos e a não-visão da luta de classes. In: Encontro Nacional de Geógrafos, 16, 2010, Porto Alegre, **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: AGB, 2010. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/xvieng/anais/edp.php?orderBy=inscricoes.nome>>. Acesso em 29/06/2014.
- OLIVEIRA, E. **Toyotismo no Brasil: desencantamento da fábrica e resistência**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: HUCITC, 1998.
- \_\_\_\_\_; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Edusp, 2008.
- \_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1997.
- VIANA, N. **O capitalismo na era da acumulação integral**. São Paulo: Ideias & Letras, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Estado, democracia e cidadania: a dinâmica da política institucional no capitalismo**. Rio de Janeiro: Achiamé, 2003.

---

**SOBRE O AUTOR**

**Lucas Maia** - Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (2005), mestrado (2008) e doutorado (2014) pelo Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Goiás. É professor do Instituto Federal de Goiás - Campus Aparecida de Goiânia. Atua principalmente nos seguintes temas: Marxismo, Geografia e Sociologia do trabalho e Geografia Urbana.

---

Recebido para avaliação em outubro de 2015

Aceito para publicação em outubro de 2015