

A REGULAÇÃO HÍBRIDA NOS ESPAÇOS METROPOLITANOS: UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL E ALCANCE DO PLURALISMO JURÍDICO

The Hybrid Regulation in Metropolitan Spaces: a Brief Discussion on the
Role and Scope of Legal Pluralism

Livia Maschio FIORAVANTI*
Willian Magalhães de ALCÂNTARA**

Resumo: O objetivo deste artigo é realizar um breve estudo, a partir de uma leitura geográfica, sobre a maneira pela qual a regulação híbrida do território contribui para importantes transformações socioespaciais na metrópole, tendo como foco o papel da técnica e da norma. Partindo da premissa que Estado, corporações e organizações de solidariedade constituem-se como os agentes responsáveis pelas transformações espaciais, ressaltaremos a importância do pluralismo jurídico e questionaremos o papel e alcance emancipador da produção jurídica não-estatal.

Palavras-chave: regulação híbrida; pluralismo jurídico; técnica, norma; metrópole.

Abstract: The purpose of this article is a brief study, from a geographical reading on the manner in which the hybrid control of the territory contributes to important socio-spatial transformations in the metropolis, focusing on the role of technology and norm. Assuming that state, corporations and common interest organizations constitute themselves as the agents responsible for spatial transformations, we stress the importance

Introdução: o espaço geográfico

A análise dos problemas da metrópole exige o conhecimento e o correto uso do método geográfico. É por meio dos conceitos e categorias da Geografia que realizamos um esforço de compreensão da realidade, buscando conhecer o presente em vias de se realizar e, assim, tornando possível pensar nas ações a serem colocadas em prática. Uma breve apresentação dos fundamentos teóricos utilizados nesse trabalho é, então, necessária.

A dinâmica espacial, sinônimo da dinâmica social, é o objeto de estudo da Ciência Geográfica. A Geografia compreende o espaço enquanto instância social, pois a sociedade,

* Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Professora de Geografia e de Gestão Ambiental do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) *campus* Primavera do Leste. E-mail: livia.fioravanti@pdl.ifmt.edu.br. Artigo realizado a partir do trabalho final da disciplina de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP ministrada pelo Professor Dr. Ricardo Mendes Antas Júnior.

** Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e Professor de Geografia do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). E-mail: willian.alcantara@pdl.ifmt.edu.br.

of legal pluralism and shall question the role and emancipatory reach of non-state legal.

Key-words: Hybrid regulation; legal pluralism; technique, norm; metropolis.

ao mesmo tempo em que apresenta uma expressão espacial, é também condicionada pela configuração espacial na qual se realiza. Dito de outra forma, a sociedade não existe sem o espaço e este, por sua vez, é social.

Consideramos o espaço como uma instância da sociedade, ao mesmo título que a instância econômica e a instância cultural-ideológica. Isso significa que, como instância, ele *contém* e é *contido* pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida. A economia *está* no espaço, assim como o espaço *está* na economia. O mesmo se dá com o político-institucional e com o cultural ideológico. Isso quer dizer que a essência do espaço é social (SANTOS, 2008, p. 12).

No atual período histórico, o homem está presente em todos os pontos da superfície do planeta. Essa presença não é apenas necessariamente física, mas também à distância por meio da observação de todo o planeta hoje tornada possível pelos satélites. Se antes podíamos conceber uma natureza intocada ou lugares onde a humanidade não habitasse ou conhecesse e, se antes os homens encontravam-se distribuídos e isolados em grupos pelo planeta, hoje os sistemas de informática permitem incontáveis fluxos de informação entre os mais diversos lugares. Tal integração permite pensar numa “unicidade dos momentos”, fazendo com que percebamos mais claramente o espaço geográfico enquanto totalidade, “conjunto de

todas as coisas e de todos os homens, em sua realidade, isto é, em suas relações, e em seu movimento” (SANTOS, 2008b, p. 116).

Cada vez mais, em virtude do avanço das técnicas da informação, a ideia de totalidade é mais pertinente para entender o espaço geográfico, permitindo-nos defini-lo como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (SANTOS, 2008b, p. 63). Objetos e ações possuem uma existência dialética, ou seja, se por um lado, a ação está na materialidade – uma vez que, para existir, as ações devem se materializar, fazendo uso ou tornando-se objetos –, por outro, os objetos são indissociáveis das ações que lhes deram origem e que os animam. Podemos afirmar, portanto, que os objetos são formas-conteúdo, elementos do movimento da totalidade.

No período técnico-científico-informacional (SANTOS, 2008b), há uma maior produção de objetos cuja intencionalidade é sempre crescente. A densidade de objetos e ações que fomentam a voracidade do atual período é maior nas cidades, que passam a ser centros concentradores e, ao mesmo tempo, difusores desses objetos. Esses centros tornam-se, então, nós de redes complexas de fluxos de informações e mercadorias que extrapolam os limites das fronteiras nacionais. A maior densidade técnica nas cidades resulta em maior atração de pessoas o que, por sua vez, conduz a uma série de necessidades infraestruturais e sociais a serem supridas, mas que, nos países subdesenvolvidos, têm sido administradas segundo os interesses do grande capital.

No Brasil, o incentivo dado à industrialização privilegiou as infraestruturas destinadas à fluidez das operações das empresas, enquanto que as demandas sociais foram negligenciadas, fazendo dos centros urbanos o que eles são hoje:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espalhadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia (SANTOS, 2005, p. 106).

A necessidade de compreensão dessa complexidade de problemas presentes nas grandes metrópoles brasileiras nos obriga a resgatar algumas considerações de ordem teórica muito cara à Geografia. A primeira é lembrar que o espaço geográfico é composto pelos seguintes elementos: homens, firmas, instituições, meio ecológico e infraestruturas¹ (SANTOS, 2008a). É por meio do estudo das interações entre esses elementos que podemos compreender o espaço como um todo e, desse modo, a

totalidade social. Outra consideração não menos importante é que o espaço pode ser analisado a partir das categorias forma, função, estrutura e processo.

Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante do tempo. *Função*, (...), sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. *Estrutura* implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. *Processo* pode ser definido como uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança (SANTOS, 2008a, p. 69).

Aqui podemos compreender as formas como as infraestruturas construídas pelo homem ou o meio ecológico aos quais os homens, firmas e instituições atribuem funções necessárias à realização da sociedade. Nas cidades, as casas, edifícios, ruas, pontes, viadutos são formas que abrigam um conteúdo de intencionalidade capaz de materializar as ações (produção de bens, serviços, ordens, normas etc.), funções dos objetos. Todas essas formas e funções interagindo constituem verdadeiras estruturas que compõem a totalidade social. Ao processo, podemos relacionar o atual momento do capitalismo, marcado pelo motor único da mais-valia universal, responsável pela imposição da globalização enquanto perversidade (SANTOS, 2000).

No período atual, a competitividade entre as empresas exige de cada uma delas um desenvolvimento técnico-científico cada vez mais veloz e a qualquer custo na busca de se manter na frente de uma corrida sem fim. As firmas coagem os homens e instituições a, pelo trabalho e produção de técnicas e de normas, modificar o espaço visando a atender suas necessidades. As diversas variáveis envolvidas chocam-se continuamente e exigem novas definições e explicações para que seja possível compreender essas estruturas e processos progressivamente mais intensos e dinâmicos que transformam o espaço diante de nossos olhos a cada instante (SANTOS, 2000). Não há estabilidade, mas sim mudanças velozes nas formas e nas funções dos objetos, fato ainda mais perceptível nas grandes metrópoles.

Regulação híbrida na metrópole: um locus privilegiado

Diversos agentes, com forças distintas, são responsáveis por significativas alterações na dinâmica espacial dos espaços metropolitanos. No período técnico-científico-informacional, os agentes responsáveis pela produção de condicionamentos e de normas são, de modo hegemônico, o Estado e as corporações, e, com menor poder, as organizações de solidariedade, compostas, por exemplo, por movimentos sociais e organizações não governamentais. A ação desses três diferentes grupos de agentes no território conduz a uma regulação híbrida, mediada pela norma e pela técnica.

Relevantes exemplos relacionados a intervenções verticais efetuadas por agentes hegemônicos, ignorando as conseqüências sobre o entorno e funcionalizando lugares para seus interesses, podem ser citados nas metrópoles, como as Operações Urbanas Consorciadas² e as Concessões Urbanísticas³ realizadas por meio de uma lucrativa associação entre poder público e iniciativa privada nas chamadas Parcerias Público-Privadas. Visando garantir seus lucros, diversas corporações passam a determinar ações estatais específicas ou a agir, em parceria com o setor da construção civil, como grandes investidoras em obras e empreendimentos na metrópole.

A articulação entre Estado e grandes corporações, particularmente no planejamento urbano de metrópoles de países subdesenvolvidos, tornou-se responsável pela implantação de formas geográficas que asseguram a expansão do capital. A instalação desses objetos, tais como grandes eixos viários ou os chamados edifícios inteligentes, muitas vezes importados e alheios ao lugar onde são implantados, é acompanhada pela imposição de sistemas técnicos e normativos comandados por grandes sistemas organizacionais. Vale acrescentar que, segundo Santos (2008, p. 252), na globalização há uma adaptação permanente das formas e das normas regida pelo mercado:

As formas geográficas, isto é, os objetos técnicos requeridos para otimizar uma produção, somente autorizam essa otimização ao preço do estabelecimento e da aplicação de normas jurídicas, financeiras e técnicas, adaptadas às necessidades do mercado. Essas normas são criadas em diferentes níveis geográficos e políticos, mas as normas globais, induzidas por organismos supranacionais e pelo mercado, tendem a configurar as demais. E as normas de mercado tendem a configurar as normas públicas (...).

Na regulação híbrida dos territórios metropolitanos há, desse modo, uma cooperação entre mercado e Estado. Este último, perante os imperativos globais e mercadológicos, age, com frequência, a favor dos agentes corporativos e impõe lógicas estranhas aos interesses locais. O Estado passa a atuar cada vez mais no espaço urbano, instrumentalizando-o visando à realização do capital financeiro, atualmente articulado ao setor da construção civil. O surgimento de novas formas geográficas nos espaços urbanos e a ação estatal contribuindo ao lucro das grandes corporações devem ser entendidos a partir da dinâmica própria da reprodução do capital, que passa por períodos de amadurecimento e de inevitáveis crises, quando se criam novos arranjos espaciais. Nas metrópoles, se antes a reprodução do capital alicerçava-se no processo de produção e circulação de mercadorias *stricto sensu*, atualmente realiza-se por meio da mercadificação do território em si, que se torna capital fixo com crescente conteúdo técnico, sistêmico e exigente de fixos renovados e de expansão.

Novas funções – mais específicas e ágeis à reprodução do capital e que somente novas formas tornam possíveis – passam a ser criadas na escala do

lugar, acionando transformações por meio da execução de projetos, apenas aparentemente isolados, que aceleram a modernização capitalista.

Toda forma de mobilidade geográfica do capital requer infraestruturas espaciais fixas e seguras para funcionar efetivamente. (...) Provavelmente, a capacidade de mover mercadorias depende da construção de um sistema de transportes sofisticado, eficiente e estável, amparado por todo um conjunto de infraestruturas sociais e físicas (de serviços jurídicos a armazéns), facilitando e assegurando a troca. Por seu lado, a produção não apenas utiliza o capital fixo e imobilizado diretamente empregado por ela, mas também depende de uma matriz completa de serviços físicos e sociais (de costureiras a cientistas), que devem estar disponíveis *in situ* (...) (HARVEY, 2006, p. 148).

O capital, em seu movimento homogeneizante acelerado pela atual velocidade dos fluxos, promove a proliferação global de novas formas geográficas que passam a funcionar em rede e criam paisagens semelhantes entre os diversos lugares onde são implantadas. Entretanto, e nas metrópoles isso é ainda mais evidente, essas novas formas são disseminadas pontualmente e não resultam na homogeneidade do território como um todo, uma vez que a lógica da globalização realizada por meio da fixação desses objetos privilegia apenas certas classes sociais e certos lugares, gerando uma modernização seletiva e contribuindo para um desenvolvimento espacial cada vez mais desigual e injusto. O resultado é a implantação de novos objetos, realizada com forte participação estatal e obediente aos imperativos globais, contribuindo para o aprofundamento da divisão social e territorial do trabalho e intensificando a hierarquização e fragmentação do território em diversas escalas.

Segundo Santos (2008b, p. 251), a segregação no espaço urbano passa a ser resultado de um “exercício combinado da ciência e da técnica e do capital e do poder, na reprodução da cidade”. Essa articulação apenas é possível diante de uma intencionalidade cada vez maior das ações sobre os lugares que, assim, recebem valores específicos e mais precisos diante de usos preestabelecidos pelos agentes hegemônicos. A intencionalidade do Estado e das corporações, visando lugares cada vez mais especializados e competitivos, realiza-se por meio de “objetos perfeitos”, “planejados para exercer uma função precisa e delimitada” (SILVEIRA, 1997, p. 35).

(...) a produção de objetos perfeitos e sua localização seletiva associam-se a um sistema de ações que, por sua vez, se torna mais exato e pragmático. Cristalizadas em estruturas de diversa natureza, algumas dessas ações tornam-se princípios para outras, aperfeiçoam e complementam o modo de usar os objetos e, permitem-nos, assim, reconhecer *normas* (SILVEIRA, 1997, p. 36. Grifo da autora).

As normas, segundo Antas Jr. (2005), podem ser consideradas como resultado da relação entre objetos e ações que constituem o espaço geográfico, ou seja, como consequência da indissociabilidade entre configuração territorial e uso do território, determinantes de diferentes tipos de normas. São uma estrutura da sociedade, uma

vez que resultam dos processos sociais e históricos empreendidos pelo Estado, corporações e organizações de solidariedade, que lhes deram origem⁴. Há uma combinação dialética entre formas geográficas e normas: por um lado, as normas regulam ações e usos que vão se aprimorando e gerando novas formas, criando as condições para o recebimento de novas modernizações; por outro, por vezes também se tornam obsoletas diante de novos objetos exigentes de novas condições.

As normas articulam-se com imperativos técnicos, organizacionais e políticos⁵. A regulação dada pela técnica⁶ origina normas técnicas, que contribuem para ações cada vez mais exatas e pragmáticas. Segundo Silveira (1997, p. 36), “a técnica é normada e normatiza, pois a precisão dos objetos impõe uma forma de operá-los e chama a novas solidariedades técnicas”. O funcionamento desses objetos é, então, garantido pela imposição de normas técnicas que visam à fluidez do espaço e à homogeneização, dando origem a um sistema técnico único, base material da globalização, denominado de “unicidade técnica” (SANTOS, 2000).

Essa produção homogênea da técnica, indispensável à ação corporativa global, é responsável por grandes transformações socioespaciais na metrópole, na medida em que seu aperfeiçoamento faz surgir novos objetos, levando a emergência de novas funções e alterando formas geográficas e sociais em um sentido mais amplo. É importante ressaltar que a técnica deve ser vista como um instrumento, devendo ser pensada juntamente com a política e com os agentes que a dominam – com frequência, buscando assegurar um mercado global – considerando-se os objetivos de seu emprego.

Embora os agentes estatais e os agentes corporativos ajam com frequência de modo articulado, com controle das normas e das técnicas, atuam de modo distinto com objetos e ações. São poderes distintos, traduzidos na capacidade em criar normas, que resultam, respectivamente, em uma hegemonia soberana e em uma hegemonia corporativa. O Estado é o responsável pelas ações institucionais e pela elaboração das normas jurídicas. Já as transnacionais e grandes empresas, ao mesmo tempo em que influenciam as ações estatais, geram verticalidades⁷ corporativas, mudanças carregadas de conteúdos informacionais e técnicos indiferentes aos lugares em que se realizam, impondo normas predominantemente técnicas, mas também ideológicas.

As normas permitem uma aproximação e o estabelecimento de relações entre Geografia e Direito (ANTAS JR., 2005, p. 50). Segundo o autor, as normas produzidas por cada setor da sociedade servem “como ferramentas operacionais e, portanto, nos processos sociais em que vêm dirimir conflitos, realizando o papel mais típico do direito: a manutenção de uma dada ordem social”. Sousa Santos (1979) define, nesse sentido, o direito como conjunto de processos regulatórios e de princípios normativos que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos por meio de

um discurso argumentativo apoiado ou não na força organizada, propondo uma elucidação teórica do funcionamento interno e caracterização política das dimensões retórica, burocráticas e coercitivas da instância jurídica na sociedade capitalista.

O papel regulador da norma – resultado de soluções históricas construídas para conviver com um elemento da sociedade humana: o conflito – permite que o Estado, por exemplo, exerça importante papel de mediação na resolução de conflitos e garanta, por meio da coação externa (norma jurídica) e da coação interna (norma moral), a manutenção do *status quo* e a contenção de possíveis resistências. Segundo Sousa Santos (1979, p. 279), o Estado tem a seu serviço um poderoso aparelho coercitivo - por meio da coerção efetivamente implantada ou simples ameaça de acionamento -, utilizando o direito como instrumento de disciplinação e de controle social do estado capitalista, mantendo “as relações de classe e os conflitos sociais em níveis toleráveis do ponto de vista da dominação política de classe”.

A norma, ao permitir ainda um funcionamento constante e regular dos processos funcionalizados nas formas, conduz a uma íntima relação entre normas e formas geográficas que, por meio de alguns mecanismos de controle próprios de cada uma delas, levam à regulação (ANTAS JR., 2005, p. 55). As normas, juntamente com a técnica, levam à regulação híbrida, cuja base é formada por uma articulação entre um arranjo de objetos, que constitui um ordenamento e configuração territorial, e por um arranjo de normas, que compõe um ordenamento normativo. As normatizações, portanto, criadas predominantemente pelos agentes hegemônicos, não são desvinculadas da materialidade e se concretizam no território. Há, por exemplo, uma notável relação entre a norma jurídica e forma espacial, com conseqüências nítidas na dinâmica socioespacial, como no caso dos espaços urbanos: as leis de uso e ocupação do solo, os padrões de zoneamento ou dos coeficientes de aproveitamento construtivo.

As metrópoles, como outras estruturas sociais promotoras de grande concentração populacional, apresentam intensa densidade normativa; o campo produtivo e modernizado reúne aspectos normativos bastante específicos, cujos fins são bem definidos em ordenamentos técnicos e jurídicos (...). A sociedade busca produzir e ao mesmo tempo controlar seu território. Como ela sempre se apresenta fragmentada em grupos, classes, castas, etc., os graus de controle se afirmam conforme os recursos e as possibilidades dos grupos ou indivíduos para efetivamente exercê-lo. Por outro lado, as formas produzidas (bem como as não produzidas, mas igualmente humanizadas) não poupam a dinâmica social de atritos e condicionamentos, gerando, desse modo, uma forma peculiar de regulação. Na verdade, pode-se afirmar que a rigidez da norma jurídica e da forma geográfica – elementos que instrumentalizados, se prestam à regulação – compõem partes de um mesmo processo (ANTAS JR 2005, p. 52).

O papel da norma e da técnica pode ser ainda claramente percebido no planejamento urbano, uma vez que se pensam e se elaboram intervenções

urbanísticas (geralmente associadas à implantação de novas formas e funções) visando um espaço urbano mais produtivo e eficaz ao modo de reprodução capitalista. Com a mediação das normas e das técnicas no sistema de objetos e de ações, as metrópoles, passam a apresentar um meio cada vez mais rígido⁸ e racionalmente dirigido para servir às ações hegemônicas.

Nesse contexto, a aplicação das técnicas e da norma no espaço urbano relaciona-se às grandes intervenções realizadas pelo Estado e pela iniciativa privada em determinados fragmentos da metrópole, como se percebe desde a instalação de câmeras de segurança em locais públicos até grandes transformações socioespaciais realizadas em algumas metrópoles, com as Operações Urbanas ou grandes projetos viários. Essas intervenções devem ser entendidas como um caminho empreendido pelos agentes hegemônicos para viabilizar fluxos e possibilitar a rapidez e funcionamento dos centros financeiros e industriais de alta tecnologia.

Embora o Estado e certos grupos privados – com o poder de organizar normas jurídicas e formas geográficas - produzam regulações específicas e levem à consolidação de um espaço rígido, o rápido desenvolvimento de novas técnicas conduz a um momento no qual tal rigidez passa a não ser mais viável ou tão lucrativa à reprodução do capital nas metrópoles, sendo necessário, então, transformar a antiga estrutura, com frequência, a partir de novas normas e novas funções. O Estado, dando margem aos interesses dos grandes incorporadores imobiliários e de acordo com a localização de certas áreas, permite alterações em normas e regras que ele mesmo criou. Sobre a possibilidade de utilização desse tipo de artifício, Maricato (2005, p. 178) lembra que “tanto o controle quanto a flexibilidade podem ser relativizados num contexto de aplicação arbitrária das regras” por parte do Estado.

Nesse contexto, quando as normas não permitem a construção de novos eixos viários, uma maior verticalização e intensificação da valorização imobiliária em determinadas centralidades, impõem-se normas renovadas e criadoras de nova rigidez, mas visando flexibilizar as normas até então existentes. A Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PL 671/07), por exemplo, retirava as macroáreas impostas no zoneamento, flexibilizava as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Habitações de Interesse Social (HIS) e aumentava os perímetros das novas Operações Urbanas. O grande objetivo de uma revisão com tantas manobras dentro das próprias normas estatais seria permitir o passo seguinte: uma revisão das delimitações normativas impostas pelo zoneamento, de modo a atender ainda melhor aos interesses do mercado imobiliário.

Pluralismo jurídico: um possível caminho?

Embora racionalidades hegemônicas sejam impostas no espaço, não são apenas Estado e corporações os responsáveis pelas transformações no espaço ou pela elaboração de normas e regulações sociais e territoriais. Nas últimas décadas, surgiram novos sujeitos históricos com capacidade renovada de agir no território, expressa pela produção e imposição de normas, particularmente, de normas jurídicas. Nesse sentido, a metrópole, enquanto escala intermediária entre o local e global, surge como *locus* privilegiado para a ação dos mais diversos agentes, entre eles as organizações de solidariedade, das quais se destacam os diferentes movimentos sociais. Os conflitos entre Estado, corporações e organizações de solidariedade são mais intensos quanto maior a desigualdade socioespacial encontrada nas metrópoles, cuja divisão técnica e social do trabalho se aprofunda a partir do desigual acesso ao uso de técnicas e de normas. É justamente a função de cada agente na divisão do trabalho que conduz a graus de poder e de produção de normas diferenciados.

Contradições sociais assumem diferentes expressões jurídicas, reveladoras, na sua especificidade, dos diferentes modos por que se reproduz a dominação político-jurídica (...). Uma das expressões é a situação de pluralismo jurídico e tem lugar sempre que as contradições se condensam na criação de espaços sociais mais ou menos segregados, no seio dos quais se geram litígios em disputas processadas com base em recursos normativos e institucionais internos (SOUSA SANTOS, 1979, p. 300).

A sobreposição entre as regulações estatais, das corporações e das organizações de solidariedade conduz, portanto, ao pluralismo jurídico, expresso pelas produções jurídicas não estatais, classificadas, segundo Sousa Santos (1979) entre aquelas fora do Estado, paralelas ao Estado e contra o Estado. A prática jurídica em espaços periféricos⁹ difere, por exemplo, daquela do direito estatal. Nesse sentido, Sousa Santos (1979) analisa, a partir de um estudo de caso, uma produção jurídica paralela à estatal, detalhando as estruturas de poder e de controle da sociedade por meio de um estudo sobre o discurso jurídico e sua dimensão retórica.

Segundo esse autor, o direito de espaços periféricos parte de uma estrutura tópico-retórica, na qual o discurso jurídico é argumentativo e baseado em opiniões ou pontos de vistas geralmente aceitos, permitindo um exercício mais democrático e popular de direito, opondo-se ao formalismo e à racionalidade tecno-jurídica do direito estatal. As decisões são reversíveis e especificadas no decorrer da argumentação e as normas são aplicadas provisória e gradualmente, criando uma tonalidade ética e social e impedindo a autonomização da dimensão jurídica. Se por um lado, no direito estatal as decisões são automáticas e irreversíveis, sendo rígida e mecanicamente implantadas por meio da coerção, no direito dos espaços periféricos, tudo é alvo de discussão e de argumentação e a precariedade do aparelho coercitivo leva a uma reprodução da juridicidade baseada na cooperação e na persuasão.

O discurso jurídico é realizado em linguagem popular, com pouca distinção entre questões relevantes e irrelevantes e entre questões explícitas e implícitas, pertencendo a uma interação jurídica mais informal e pouco programada. Diferentemente da produção jurídica estatal, há um baixo grau de especialização, institucionalização e profissionalização das funções jurídicas, dando possibilidade de subversão de qualquer divisão rígida do trabalho jurídico e tornando a participação nas tarefas mais importante do que a hierarquização das funções. A padronização das etapas do direito é precária e determinada pela lógica tópica, apresentando uma atuação jurídica com mais interação pessoal¹⁰.

Para Sousa Santos (1979), um aprimoramento dos conceitos de direito e do pluralismo jurídico é necessário para provar a autenticidade dos direitos em espaços periféricos, uma vez que os fenômenos sociais desses espaços – muitos dos quais foram resolvidos no domínio jurídico e conduziram a constituição de um direito paralelo ao Estado – mostram que se deve reconhecer mais de um direito, mesmo com um suposto monopólio estatal na produção jurídica.

Por um lado, o Estado não tem mais controle exclusivo sobre a produção das normas jurídicas em todos os territórios. Por outro, não perde sua soberania ou sua hegemonia, tendo ainda uma regulação soberana no comando e legalidade para diminuir os conflitos. Nesse sentido, cabe questionar se o direito não-estatal possui um caráter realmente emancipador, uma vez que muitas organizações de solidariedade apenas criam seu próprio direito para substituir o Estado que não tem interesse em normatizar todos os territórios. Pode-se concluir, portanto, que o Estado, ao estar ausente na instalação de infraestruturas urbanas e como agente soberano regulador, também está presente, uma vez que, ao privilegiar outros espaços, permitiu que uma grande parcela de moradores de menor poder aquisitivo criasse suas próprias soluções, tanto no que se refere à sobrevivência em condições precárias encontradas nas periferias urbanas, quanto para mediar os conflitos por meio de normas.

O caráter não revolucionário do direito dos espaços periféricos reside também no fato de que ele apresenta algumas características próprias do direito estatal. Mesmo à margem do sistema jurídico oficial, algumas das relações sociais são mediadas por contratos e negócios jurídicos, ainda que ilegais ou nulas ao direito estatal. A prática jurídica dos moradores de espaços periféricos – visando principalmente à prevenção de disputas na comunidade e à resolução de conflitos, em especial, de relações sociais como briga de vizinhos – incorpora, seletivamente, parte da linguagem técnica e dos formalismos do direito estatal, procurando criar uma atmosfera de oficialidade e acelerar a implantação persuasiva da norma.

A atmosfera de oficialidade (em um direito não reconhecido como legal) e de normatividade é reforçada com referências às leis do direito estatal e com a utilização

de textos legais, que demonstram a alteridade normativa da associação de moradores e cuja força normativa está no fato de serem escritos e oficiais, pouco importando seu conteúdo específico. Embora os instrumentos de coerção sejam quase ausentes, existem ameaças e um discurso da violência, com, inclusive, referências ao uso do direito estatal, marcado pela força física. É importante ressaltar, contudo, que as formalidades do direito de espaços periféricos não diminuem a acessibilidade e a eficiência do sistema jurídico, havendo, geralmente, apenas uma apropriação da ideia geral das formas e processos para facilitar a discussão e a necessidade da segurança jurídica. As estratégias de distanciamento da prática do direito não conduzem a uma burocratização ou à profissionalização do trabalho jurídico.

Outro importante detalhe é de que a lógica da propriedade privada não é esquecida. Na produção jurídica dos espaços periféricos, o estatuto jurídico da terra é invertido: a ocupação, ilegal para o direito estatal, transforma-se em posse e propriedade legais. A partir dessa inversão e do princípio da propriedade privada, as normas do direito do Estado são seletivamente incorporadas ao direito desses espaços.

No direito de Pasárgada, a retórica jurídica é exercida pelo operariado industrial, fora do âmbito do direito estatal e por uma organização comunitária (associação de moradores) mais ou menos autônoma. (...) Representa uma legalidade alternativa e, portanto, um exercício alternativo de poder político. Mas, não é revolucionário, nem tem lugar numa fase revolucionária de luta de classes; visa resolver conflitos intra-classistas num espaço social marginal (SOUSA SANTOS, 1979, p. 323).

A lógica da propriedade privada, a mesma que relega os moradores de espaços periféricos a uma produção jurídica paralela ao Estado e à carência do acesso aos serviços e infraestruturas urbanas, é a mesma que os moradores reivindicam. Nesses casos, o direito à moradia se confunde com o de ser proprietário, “imposto ideologicamente como o certo, como se fosse um objetivo do cidadão”. Entretanto, ser dono de um terreno ou de uma casa nem mesmo assegura moradia estável, de modo que os moradores de menor poder aquisitivo que buscam conquistar o direito à propriedade estão freqüentemente sendo expulsos para áreas cada vez mais distantes nas cidades, tornando-se “verdadeiros migrantes intra-urbanos”. O desejo dos moradores em ser proprietário é um elemento essencial na ideologia do consumo que, “mediante suas múltiplas aparências, está fortemente impregnada na população” e atinge boa parte dos movimentos sociais urbanos (SANTOS, 2007, p. 154).

A sociedade de consumo – ou sociedade burocrática de consumo dirigido, como coloca Lefebvre (2004) – é mantida por meio de uma ideologia corporativa, que naturaliza tudo que seja mercadoria, como serviços relacionados à telefonia, ao ensino, à energia elétrica e aos transportes¹¹. Os moradores e movimentos sociais

passam a defender, conseqüentemente, mais seus direitos de consumidores do que de cidadãos, generalizando, no atual período da globalização, a existência de “consumidores mais que perfeitos”.

Diante do que foi exposto, cabe questionar qual o papel emancipador dos direitos não estatais. Acreditamos que a norma e o direito podem se constituir em um caminho na busca por estruturar territórios socialmente mais justos. No entanto, os moradores devem usar o direito de modo emancipatório, usando a norma não apenas para reivindicar direitos de consumidores, mas de cidadãos. O direito dos espaços periféricos, portanto, embora reproduza traços do direito estatal, pode ser considerado um caminho, mesmo que passível de críticas, para amenizar as desigualdades socioespaciais. Nesse sentido Sousa Santos (1979, p. 325) afirma que o direito nos espaços periféricos representa “uma (...) alternativa para neutralizar os efeitos da aplicação do direito capitalista de propriedade no seio dos bairros de lata, e, portanto, no domínio habitacional da reprodução social”. E porque é estruturado a partir de uma organização eleita pela comunidade “representa – e como aspiração, pelo menos – a alternativa de uma administração democrática de justiça”. Mesmo diante do conteúdo conservador da retórica, o autor ressalta que momentos de consolidação e de conservação surgem como “fundamentais em qualquer estrutura social e particularmente nas estruturas sociais em processo de rápida ou mesmo revolucionária transformação” (SOUSA SANTOS, 1979, p. 325).

Além disso, diante do contexto sociopolítico de territórios onde moram populações menos favorecidas, o direito e sua dimensão retórica são importantes para a consolidação das relações sociais, uma vez que, segundo Sousa Santos (1979, p. 234), quanto maior o desenvolvimento comunitário, menor a chance de desapropriações. Dessa forma, as lutas que se orientam para a conquista coletiva da legalização são uma garantia às ameaças de sobrevivência dos moradores de espaços periféricos.

Moradores devem, em vez de reivindicar esvaziados direitos de consumidores ou apenas de alcance socialmente restrito, como melhorias pontuais em um bairro ou outro, também usar a norma para ter acesso à informação e a técnica, impedindo que a ação do Estado e das corporações acabe minando a ação dos movimentos sociais. O uso seletivo das técnicas da informação é fundamental às estratégias dos agentes hegemônicos e passa a permear os meios de comunicação, a publicidade e os discursos, levando, segundo Santos (2000) a uma “tirania da informação”, a qual conduz os moradores de espaços periféricos a não terem controle ou conhecimento de racionalidades, com normas e lógicas globais, impostas na escala do lugar.

O homem moderno é, talvez, mais desamparado que os seus antepassados, pelo fato de viver em uma sociedade informacional que, entretanto, lhe recusa o direito a se informar. A informação é privilégio do aparelho do Estado e dos grupos econômicos hege-

mônicos, constituindo uma estrutura piramidal. No topo, ficam os que podem captar as informações, orientá-las a um centro coletor, que as seleciona, organiza e redistribui em função de seu interesse próprio. Para os demais não há, praticamente, caminho de ida e volta. São apenas receptores, sobretudo os menos capazes de decifrar os sinais e os códigos com que a mídia trabalha (SANTOS, 2007, p. 155).

Para Antas Jr (2005, p. 134), falta ainda à comunicação informacional proporcionar o desenvolvimento de uma cidadania sólida, condizente com a força da globalização – nos aspectos econômico, político e cultural – para haver uma “emancipação social condizente com os fabulosos progressos da técnica”. O acesso à informação e ao controle da técnica é fundamental para que movimentos sociais ganhem força perante a soberania do capital na organização dos territórios. Nesse sentido, concorda-se com Maricato (2007, p. 186), uma vez que o conhecimento passa a ser, dessa forma, instrumento fundamental para o desmonte da representação ideológica, imposta pela articulação entre Estado e iniciativa privada, e para o fornecimento de uma base científica para ação, “rompendo com políticas regressivas carregadas de simbologia”.

O uso da norma e a equidade na distribuição da produção de normas e acesso e controle da informação e da técnica constituem um caminho para uma regulação híbrida mais popular no território, sem a soberania dos agentes hegemônicos na produção do espaço. Enquanto isso, o direito à cidade (LEFEBVRE, 2004, p. 137), ou seja, o acesso aos bens e direitos mínimos para a vida no espaço urbano, passa a ser uma conquista cada vez mais distante à maioria de sua população. De modo geral, a metrópole não é mais vivida em sua totalidade: as classes de maior renda se isolam em grandes condomínios fechados e nas centralidades da riqueza, enquanto que as classes de menor renda permanecem sem mobilidade e em espaços periféricos, ou seja, sem a possibilidade de escolherem onde morar e de se apropriarem de quaisquer espaços. Em cidades predominantemente regidas pelo capital e marcadas pela desigualdade socioespacial e pela rigidez na divisão do trabalho, o direito de “transformá-las em algo radicalmente diferente” é subtraído da população por meio das ações dos agentes hegemônicos (HARVEY, 2009).

Considerações finais

Independente do caráter ou da classe social que representem, os movimentos sociais e demais organizações de solidariedade se constituem em uma significativa resposta às intervenções dos agentes hegemônicos no espaço, o que torna extremamente relevante analisá-los e, sobretudo, descobrir quais suas potencialidades na luta por cidades mais justas. Embora muitas das estratégias de atuação dos movimentos sociais – oriundos das classes sociais de baixo poder

aquisitivo, como analisado por Sousa Santos (1979), e das de alto poder aquisitivo – e de demais associações pareçam não fugir do *status quo*, a discussão entre os moradores sobre os problemas do espaço urbano e o conflito – jurídico e em demais instâncias - com demais agentes, talvez permita que Estado e corporações não sejam os únicos a ter força hegemônica na organização do espaço e todas as pessoas possam construir, conjuntamente, um verdadeiro “espaço do cidadão” (SANTOS, 2007), seguindo um caminho além do que está escrito, tanto nas leis quanto na própria história da cidade.

Referências

- ANTAS JR., Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas: FAPESP, 2005.
- FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2006.
- LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Humanitas, 2004.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Meditação da técnica*. Rio de Janeiro, Livro Ibero Americano, 1963 (1939).
- _____. *Conferência: Tenda da Reforma Urbana*, Fórum Social Mundial. 29 Jan. 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Discurso e o Poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Boletim da Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, 1979, pp. 227-341.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro, Record, 2000.
- _____. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005
- _____. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- _____. *Espaço e Método*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008a.
- _____. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008b.
- SILVEIRA, Maria Laura. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. In: *Revista Experimental*. São Paulo: Laboplan – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, março de 1997, n. 2, pp. 35-45.

(Endnotes)

1 “Os homens são elementos do espaço, seja na qualidade de fornecedores de trabalho, seja na de candidatos a isso, trate-se de jovens, de desempregados ou de não empregados”. Já “as firmas têm como função essencial a produção de bens, serviços e ideias”, enquanto que “as instituições, por seu turno, produzem normas, ordens e legitimações”. Por fim, “o meio ecológico é o conjunto de

complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano” e as “as infraestruturas são o trabalho humano materializado e geografizado na forma de casas, plantações, caminhos etc.” (SANTOS, 2008, p. 16, 17).

2 As Operações Urbanas são instrumentos de planejamento cujo objetivo é a realização de grandes intervenções urbanísticas em áreas determinadas pela Prefeitura. O discurso hegemônico que as defende afirma que a fim de não gerar gastos extras ao poder público, os recursos para as obras são obtidos das contrapartidas pagas pelos empreendedores imobiliários pelo direito de construir além do inicialmente permitido pela legislação municipal para essas áreas. A lógica dessas Operações, segundo Fix (2007), baseia-se em uma articulação entre empreendedores imobiliários, com capital para investir, e Estado, com poder para intervir no espaço, e cujo resultado é a concentração de investimentos públicos e privados em áreas de interesse do mercado imobiliário e um conseqüente aumento da segregação socioespacial.

3 As Concessões Urbanísticas, regulamentadas em áreas de Operações Urbanas, permitem que desapropriações sejam feitas exclusivamente pela iniciativa privada, em geral por poderosos grupos estrangeiros, relegando ao Estado o único papel de administrar empresas que, por sua vez, também vêem os espaços da cidade como possibilidade de investimento.

4 Foucault (1999) ressalta a importância de uma investigação sobre a origem da norma e a produção de verdades como produção de normas na sociedade e instrumentos de legitimação do poder. “A lei não nasce da natureza, junto das fontes freqüentadas pelos primeiros pastores; a lei nasce das batalhas reais, das vitórias, dos massacres, das conquistas que têm sua data e seus heróis de horror; a lei nasce das cidades incendiadas que agonizam no dia que está amanhecendo” (p. 58). O autor ressalta ainda o papel da história para desmitificar as verdades e as normas: “(...) o papel da história será o de mostrar que as leis enganam, que os reis se mascaram, que o poder ilude e os historiadores mentem (...) Será a decifração da verdade selada” (p. 84).

5 Para Silveira (1997, p. 37; 39), além das normas técnicas, existem as organizacionais e as políticas. As primeiras são “responsáveis pelas formas de utilização dos novos objetos no processo de trabalho”. Já as segundas “abrange as relações de cooperação e disputa entre o Estado e o Mercado e contribuem, assim, para comandar o funcionamento dos sistemas de engenharia”. São as normas técnicas, organizacionais e políticas que permitem a perfeição dos sistemas de engenharia e asseguram aos agentes hegemônicos o monopólio no uso de objetos técnicos e formas geográficas.

6 A técnica é considerada como a produção do supérfluo e a produção do não natural, mas que se torna natural ao necessitarmos e produzirmos (ORTEGA Y GASSET, 1963).

7 Entendem-se verticalidades como “pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia”. Devem ser entendidas conjunta e inseparavelmente com outro recorte das segmentações e partições presentes no espaço: as horizontalidades, definidas como “extensões formadas que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região” (SANTOS, 2008b, p. 284).

8 A rigidez nas metrópoles é uma noção desenvolvida por Santos (2008b, p. 251). “As formas novas, criadas para responder a necessidades renovadas, tornam-se mais exclusivas, mais endurecidas, material e funcionalmente, mais rígidas tanto do ponto de vista das técnicas implicadas como de sua localização. Passamos de uma cidade plástica a uma cidade rígida”

9 Sousa Santos (1979) realizou sua investigação sociológica em Pasárgada, uma das maiores e mais antigas favelas do Rio de Janeiro. No entanto, nesse artigo, iremos generalizar as descobertas do autor para espaços periféricos de modo mais amplos, uma vez que pretendemos realizar uma discussão mais ampla e acreditamos que os aspectos relacionados à produção jurídica em Pasárgada aplicam-se aos demais espaços periféricos onde há uma produção jurídica paralela ao Estado. Vale ressaltar que o direito produzido em outros espaços e oriundos de movimentos sociais institucionalizados e ligados ao Estado apresenta rigidez normativa, não se aplicando ao direito de espaços periféricos e ao direito de Pasárgada.

10 A maior institucionalização e maior coerção do direito estatal levando a um espaço retórico reduzido e a menor institucionalização e menor coerção resultando em um espaço retórico ampliado na produção jurídica de espaços periféricos permitiu a elaboração de uma importante correlação sociológica: “A amplitude do espaço retórico do discurso jurídico varia na razão inversa do nível de institucionalização da função jurídica e do poder dos instrumentos de coerção ao serviço da produção jurídica” (SOUSA SANTOS, 1979, p. 283).

11 Um significativo exemplo da força da ideologia na metrópole é o da indústria automobilística. Novas pontes e avenidas são incessantemente construídas nos espaços urbanos para procurar resolver o problema da mobilidade, mas sem se questionar a ideologia do automóvel.

