

## ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO EPISTEMOLÓGICA SOBRE A REGULAÇÃO NO TERRITÓRIO

Ricardo Mendes Antas Jr\*

### RESUMO:

Um aspecto fulcral, mas pouco difundido na geografia, é a reconstrução de algumas formas de direito a-nacionais (apelidadas globais) cujos agentes são empresas transnacionais, ONGs e movimentos sociais que extrapolam a escala do Estado-nação, mas produzem normas jurídicas praticadas em território nacional - o Estado perdeu o monopólio da produção de normas; e a noção de soberania (basilar para a geografia moderna) carece, então, de reexame detido.

### PALAVRAS-CHAVE:

Norma; técnica; lex mercatoria; território; regulação.

### ABSTRACT:

A crucial aspect, also little spread among geographers, is the nowadays rebuilding of some a-national law (global law) whose agents are transnational companies, ONGs and social movements that extrapolate the State-nation. Out produce juridical norms. The State lost the monopoly production of norms; and the sovereignty notion (the modern geography's groundwork) lacks, then, of reexamination.

### KEY WORDS:

Norm, technique, lex mercatoria, territory, regulation

Tratar da regulação neste momento histórico demanda o esforço de uma análise abrangente, uma vez que a multiplicidade de agentes produtores de normas tem delimitado novos contextos geográficos. Essa situação deve ser considerada ainda mais especial quando agentes não vinculados ao Estado têm apresentado o poder de introduzir uma nova juridicidade na organização social, anunciando o fim do monopólio do Estado ocidental na produção das normas jurídicas.

Restam poucas dúvidas, entre os juristas<sup>1</sup>, de que há uma partição, ainda que não definida, entre poderes distintos produtores de normas jurídicas dentro de uma formação territorial. Organizações sociais bem estruturadas, com ação local, regional, nacional e supranacional de um lado e corporações transnacionais de outro, são exemplos claros desses agentes. Isto coloca um problema sério para os geógrafos: nossa ciência muitas vezes tem como premissa um Estado detentor de toda a regulação social.

---

\*Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia. Professor de Geografia Agrária e Organização do Espaço Mundial - UNIFIEO

Se nossas afirmações encontram respaldo nas práticas sociais contemporâneas, é necessário revisitar conceitos fundamentais para a Geografia, como a soberania e a hegemonia. Nossa intenção aqui, é trazer alguns subsídios a este debate que entre antropólogos, juristas e sociólogos, já é algo conhecido. Cabe-nos aprofundar o significado e o conteúdo da norma na perspectiva geográfica e, por extensão, o conceito de pluralismo jurídico, instrumento para compreensão do contexto aludido.

Entendemos que é fundamental para os geógrafos conhecer mais profundamente o Direito, pois assim nos é permitido aprofundar reflexões sobre um problema epistemológico colocado pelo Prof. Milton Santos quando define o espaço geográfico como conjuntos de sistemas de objetos indissociáveis de conjuntos de sistemas de ações<sup>2</sup>. Há nessa formulação dois elementos supostos com status epistemológico equivalente: a técnica e a norma. A partir de cada uma é possível estabelecer recortes teóricos e objetos de pesquisa, mas a análise geográfica exige o tratamento conjunto destes dois elementos.

Segundo Milton Santos, os objetos são artificiais ou humanizados, isto é, são constituídos pela técnica ou apropriados por ela. A norma também está nos objetos técnicos: a construção de uma ponte, por exemplo, demanda e produz extensa normatização para que possa cumprir a função desejada pelos seus investidores, sejam eles empresários, instâncias do Estado, uma comunidade local.

Já as ações são inequivocamente humanas. Uma ação supõe a existência de um ou mais agentes imbuídos de finalidade, e o agente pode ser um indivíduo ou um conjunto de indivíduos agrupados na forma de empresa, instituição, movimento social ou qualquer outra configuração que apresente uma divisão interna do trabalho para, através da organização lógica e racional, empreender uma inferência específica sobre a realidade.

Vemos assim que as ações só se realizam por meio da técnica e da norma, sobretudo atualmente, quando as ações se tornaram

sobremaneira complexas e estão divididas em uma grande quantidade de etapas realizadas por objetos técnicos e definidas igualmente por um detalhado ordenamento de normas, sejam elas jurídicas, técnicas ou morais. A aquisição de uma infraestrutura estatal como a rede de abastecimento de energia elétrica por uma empresa transnacional é o exemplo mais acabado de uma ação hegemônica, que se dá através de uma intensa divisão do trabalho e envolve uma quantidade expressiva de indivíduos. Todo esse processo é intensamente regido pelas normas.

Então, seja para compreender a constituição e o funcionamento dos objetos técnicos, seja para desenrolar o emaranhado de agentes compreendidos numa ação, torna-se necessário aprofundar as pesquisas atinentes à norma e, por extensão, ao direito.

Mas a preocupação central é a referida indissociabilidade entre objetos e ações. A compreensão dessa mútua dependência entre o objeto e a ação parece fundamental para o avanço de uma teoria crítica da geografia, cujos desdobramentos podem desmistificar certos dogmatismos que acusam de um novo determinismo geográfico a noção de que o espaço tem papel condicionador sobre a sociedade e é, por isso, sua instância - e não seu assoalho ou reflexo.

Técnica e norma são, pois, categorias fundamentais não explicitadas nessa conceituação de espaço geográfico, mas conferem uma tal operacionalidade para a análise dos processos sociais contemporâneos, que se afiguram um caminho firme para a construção de uma ciência geográfica não dicotômica, tarefa que já vinha sendo incentivada pelo professor Milton Santos em suas palestras mais recentes.

A técnica, e não simplesmente a força-trabalho, é o modo pelo qual os homens se relacionam com a natureza (natural e recriada), atribuindo à materialidade intencionalidades condicionadoras das ações. Assim emerge a norma: como a resultante de um condicionamento que produz a rotinização de

um dado evento. Mas para que seja norma, é condição *sine qua non* que o condicionador tenha origem social.

Os obstáculos oriundos da natureza natural não podem ser considerados produtores de normas, pois não têm qualquer sentido teleológico, não buscam criar eventos produtivos ou úteis, e se ocorrem, é puro acaso. Ao contrário, um sistema de transporte urbano, um conjunto habitacional, uma estrutura nacional de energia elétrica produzem esse efeito, produzem regulação.

Desse modo, a indissociabilidade entre ações e objetos pode, em parte, ser compreendida por meio de uma análise vertical do papel da técnica e da norma. Acreditamos que tal inseparabilidade não se esgota no estudo dessas duas categorias e de suas mútuas implicações. Mas é certo que, para lograr êxito nessa tarefa, é necessário ainda que o diálogo entre Geografia e Direito se estreite e possamos pensar equilibradamente os papéis atinentes à técnica e à norma.

Fundamental, portanto, que os geógrafos interessados em dar continuidade à proposta teórica de Milton Santos (como sabemos, carrega em si um projeto de inovação epistemológica do conhecimento geográfico) dediquem atenção sobre a íntima relação entre a forma geográfica e a forma jurídica, a saber: como a materialidade desdobra-se em ação, e o seu inverso.

Uma primeira noção que urge difundir-se no pensamento geográfico é o pluralismo jurídico. Muitos são os equívocos sobre o *modus operandi* de sociedades não ocidentais, equívocos devidos ao desconhecimento dessa rica e complexa noção.

A situação de pluralismo jurídico salta aos olhos do geógrafo, por exemplo, quando se analisa a dinâmica entre o território e o direito a partir de concepções bastante distintas dos Estados territoriais ocidentais, paradigma com o qual nos habituamos a lidar.

Vejamos uma pequena amostra disso. Em palestra sobre o Direito Lusófono, Eurico das Dores Santana da Silva, juiz de direito da High

Court of Bombay, na Índia, expôs o complexo processo que Goa, Damão e Diu vêm atravessando no campo jurídico. Depois de séculos regidos pelo sistema de lei civil codificada, característica marcante do sistema romano-germânico, esses territórios passaram, a partir da década de 1960, a adotar paulatinamente o regime do *common law*, vigente em todo o resto da União Indiana, modelo de direito de inspiração inglesa aí estabelecido à época da dominação colonial.

Entretanto, existe hoje em Goa, Damão e Diu uma área importante no campo do Direito Civil em que as leis portuguesas continuam a vigorar. Somado a esse quadro, em que num pequeno “Estado em separado” convivem dois sistemas de direito, vigoram, ainda, na vasta imensidão dos territórios da União Indiana, leis de família e de sucessões distintas e específicas para cada uma das suas várias comunidades étnicas e religiosas — hindus, moiras, parses, sikhs, budhistas, jains...

O pluralismo jurídico é uma noção fundamental para a compreensão dos vários sistemas e subsistemas de ações, em co-presença nos lugares. O contexto geográfico de pluralismo jurídico em Goa, Damão, Diu e Índia diz respeito a uma das formas tradicionais de convivência entre sistemas normativos jurídicos distintos.

O Ocidente conheceu esse processo na Idade Média, quando surgiram os Estados feudais e estabeleceu-se o monopólio da produção de normas jurídicas pelo soberano. Daí, trilhou-se para a construção dos direitos nacionais, delimitados pelas fronteiras políticas dos Estados territoriais. Desde então, o Estado é considerado detentor legítimo da produção de normas jurídicas em todos os países de direito puramente ocidental; prevaleceu, então, o monismo jurídico, isto é, países fundados apenas no direito romano-germânico ou no sistema *common law*.

Esse não é o caso da Índia, onde coexistem os dois sistemas ocidentais e também o direito das comunidades hindus, que parte de uma concepção de homem bastante

peculiar: os homens não são iguais perante Deus e as diversas categorias de homens são complementares e hierarquizadas.

Outra forma de direito que não separa a religião da ciência é o islâmico. Neste caso, ele compreende uma das faces da religião. Há ainda o direito chinês, o japonês, as múltiplas expressões africanas e, na maior parte dos territórios onde vigoram tais direitos, há outros, menos expressivos territorialmente, mas que lá estão, e às vezes geram confrontos, não raro tomados como conflitos por territórios, e não o são. São conseqüências desse tipo de pluralismo jurídico.

Mas o pluralismo jurídico também é produzido a partir de lógicas modernas. À medida que a densidade das relações internacionais aumentou exponencialmente nos últimos três decênios, em função do desenvolvimento acentuado nos campos da comunicação e da informação, promoveu-se uma interpenetração mais freqüente entre os dois modelos ocidentais de concepção jurídica. Esse entrelaçamento tem propiciado novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país — e é por isso que tais agentes também estruturam de maneira inovadora, hoje, a ordem global.

Esse fenômeno vem produzindo uma determinada pressão sobre todos os sistemas jurídicos nacionais e tem resultado em efeitos diversos sobre os modos de regulação das formações socioespaciais. Assim, esse novo pluralismo jurídico distingue-se bastante daquele observado antes da formação dos Estados territoriais e daqueles há pouco mencionados.

Ora, a perspectiva do geógrafo deve ser a mais abrangente possível para que possa explicitar, como deve fazê-lo, os fatos novos que ganham status de realidade no lugar. Conceber o Estado como o detentor de toda a regulação social, econômica e política produz análises lógicas mas não proficientes. O território no Ocidente é regulado pelo Estado, pelas

corporações e pelas instituições civis não-estatais, sobretudo aquelas de alcance planetário.

Já estão em reconstituição algumas formas de direito a-nacionais que existiram na Idade Média e desapareceram com a formação dos Estados nacionais. É o caso do *jus mercatorum*, que ressurgiu como *lex mercatoria* nas últimas décadas do século XX e já faz parte da regulação econômica levada a cabo pelas grandes corporações, ainda que de modo paralelo, quase oculto, ou ocultado, porque não completamente admitido pelas instâncias estatais.

De todo modo, tem se intensificado, nesse processo, uma forma de solidariedade fortemente vinculada às tecnologias mais avançadas capazes de integrar porções territoriais não-contíguas: a solidariedade organizacional. Fundada na informação fria, vinda de longe por um centro de comando insensível às necessidades locais, a solidariedade organizacional promove, freqüentemente, um desequilíbrio das tradicionais formas de solidariedade orgânica e implementa ou, antes, prepara a implementação de novas ordens. Não se trata de uma ordem global, mas de várias e distintas, pertencentes sobretudo às grandes corporações transnacionais.

Assim como estabelecimento de fronteiras nacionais acabou determinando o fim de uma forma de direito que começara a se formar a partir do século XI na Europa, devido à urbanização e às relações comerciais entre mercadores de cidades diferentes, a flexibilização das fronteiras para o comércio e para o fluxo de capitais no período atual deu impulso à retomada dessa forma de direito mundial, na qual não há participação, pelo menos não participação direta, do Estado.

A *lex mercatoria* é um tipo de direito cujo objeto é a regulação dos capitais por aqueles que os controlam. Por isso sua abrangência configura-se, via de regra, planetária, e os seus tribunais internacionais são as câmaras de comércio internacional, tais como a de Paris, a

de Milão e a Associação Americana de Arbitragens. Diferentemente das decisões dos tribunais de justiça nacionais, realizam-se arbitragens: não há perda total ou ganho total.

Desse modo, o fator que distingue essa concepção jurídica do tradicional modo de produção jurídica estatal centra-se no uso do recurso da arbitragem no lugar do julgamento. A arbitragem não é realizada necessariamente por profissionais com formação em direito, posto que há cursos de formação de árbitros oferecidos por várias instituições de arbitragem e mediação.

No caso brasileiro, por exemplo, o que se tem observado é o uso recorrente da arbitragem, interna e sobretudo internacional, por parte das empresas, ao mesmo tempo em que o Estado tem incorporado tais práticas a sua própria constituição, como fica expresso pela criação da Lei de Arbitragem, n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. A criação das agências nacionais de regulação incorpora tais práticas, dando respaldo à arbitragem como forma de mediação, e indicando claramente, assim, a associação da hegemonia soberana com a hegemonia corporativa no exercício da regulação do território.

Segundo a tese de que o espaço geográfico é instância da sociedade, à medida que as transnacionais passam a controlar e produzir os grandes sistemas de engenharia (como telecomunicações, energia elétrica, entre outros), regulam o território. A lei de arbitragem associada às agências nacionais de regulação passa a ser — dentro desse processo que descrevemos com base nos princípios da *lex mercatoria* — a via legal da produção de normas jurídicas, pelos usos e costumes, por parte das transnacionais.

Conforme o Centro de Estudos sobre Empresas Multinacionais da Universidade de Nanterre, no início da década de 1980, 886 dos maiores conglomerados transnacionais já controlavam cerca de 76% da produção

manufatureira mundial; em meados da década de 1990, “1/3 das atividades e negócios das 37 mil empresas transnacionais que atuam na economia globalizada – por meio de 200 mil filiais e subsidiárias – é realizado entre elas próprias. Tal expansão do comércio intra-firmas abre caminho para a ruptura da centralidade e da exclusividade do direito positivo nacional.”<sup>3</sup>

A tais fatores soma-se a enorme concentração de capital ocorrida desde a década de 1990. Temos assistido a uma notável fusão de gigantes, e não são poucas as empresas com rendimentos anuais superiores ao PIB (Produto Interno Bruto) da maioria dos Estados-nação atuais. Isso nos remete ao seguinte questionamento: é possível falar em um deslocamento da soberania, na medida em que essa noção esteve intimamente vinculada aos agentes hegemônicos que, em geral, até os tempos de Gramsci, tinham suas escalas de ação delimitadas pelas próprias fronteiras do Estado-nação? Todo Estado ainda é hegemônico em seu território?

A regulação social e territorial, quer nos parecer, é efetivamente exercida pelas instâncias que detêm poder de fato e não apenas um poder declarado. Advém daí a proposta de um entendimento de que a regulação do território nacional atravessa hoje uma transição para uma evidente divisão entre poderes: de um lado o poder monolítico e extensivo da hegemonia soberana, de outro, o poder fragmentado, especializado por setores econômicos (não necessariamente produtivos), formado por redes técnicas e organizacionais - a hegemonia corporativa.

O fato é que a nação ainda existe e, por extensão, a formação socioespacial mantém-se fundamental, mas não deixa de carecer de uma detalhada revisão em seus conceitos, cuja dinâmica deve acompanhar o movimento da sociedade organizando-se no espaço, ou pelo menos almejar isso.

### Notas

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, FARIA, José Eduardo. O Direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros, 1999 e SANTOS, Boaventura de Sousa. "O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica". Em Boletim da Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, número especial em homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, 1979, pp. 227-341.

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. Técnica Espaço Tempo - globalização e meio técnico- científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

<sup>3</sup> FARIA, José Eduardo. "Direito e globalização econômica: notas para uma discussão". Em Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1996, vol. 10, n. 28.

### Bibliografia

ANTAS Jr., Ricardo Mendes. Espaço geográfico: fonte material e não formal do direito. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de geografia, 2002.

DAVID, René. Os grandes sistemas do direito contemporâneo. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

FARIA, José Eduardo. "Direito e globalização econômica: notas para uma discussão". Em Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1996, vol. 10, n. 28.

FARIA, José Eduardo. O Direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros, 1999.

Lei de Arbitragem, n. 9.307, de 23 de setembro de 1996

HUCK, Hermes M. "Lex Mercatoria – horizonte e fronteira do comércio internacional". Em: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992, n. 87.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica". Em Boletim da Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, número especial em homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, 1979, pp. 227-341.

SANTOS, Milton. Técnica Espaço Tempo - globalização e meio técnico- científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

Trabalho enviado em março de 2004.

Trabalho aceito em agosto de 2004.

