

A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina

The judicialization of urban environmental conflicts in Latin America

Lucas P. Konzen

Lucas P. Konzen é Professor Adjunto de Sociologia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutor em Direito e Sociedade pela Università degli Studi di Milano. Professor Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). E-mail: lucas.konzen@ufrgs.br

Marcelo Cafrune

Marcelo Cafrune é Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador Associado do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) e integrante do Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua. E-mail: marcelocafrune@gmail.com

Artigo recebido e aceito em maio de 2016.

Resumo

Este ensaio discute a judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. É apresentado um panorama da pesquisa sociojurídica recente acerca desse fenômeno social. Também são discutidos os conceitos-chave que vêm sendo comumente empregados nesse debate. Por fim, é proposta uma possível tipologia das funções que os juízes efetivamente desempenham como atores sociais nos conflitos urbano-ambientais.

Palavras-chave: Judicialização; Conflitos urbano-ambientais; América Latina.

Abstract

This essay discusses the judicialization of urban environmental conflicts in Latin America. It provides an overview of recent sociolegal research on this social phenomenon. It also discusses the key concepts that have been commonly employed in this debate and suggests a tentative typology that refers to the roles judges actually play as social actors in conflicts of this kind.

Keywords: Judicialization; Urban environmental conflicts; Latin America.

Introdução

As transições democráticas ocorridas na América Latina nas últimas décadas têm crescentemente despertado o protagonismo do Poder Judiciário nos conflitos sociais. Em decorrência desse fenômeno têm surgido questionamentos sobre em que condições o chamado “ativismo judicial” é uma prática aceitável e, em geral, o que se deve esperar dos juízes em um contexto de pluralismo político, reorganização jurídico-institucional do Estado, reconhecimento de uma série de direitos fundamentais e intensas reivindicações de organizações da sociedade civil a respeito de múltiplos temas.

Mais recentemente, o ativismo judicial passou também a alcançar assuntos urbanos e ambientais. Em muitos países latino-americanos, os conflitos relacionados ao espaço urbano se manifestam de novas maneiras: de um lado, percebe-se que os atores sociais por vezes optam por levar estes conflitos à arena judicial; por outro, verifica-se que integrantes da magistratura aparecem como atores sociais cada vez mais cruciais para a definição das políticas urbanas. Importantes intervenções judiciais em matéria de planos diretores, mudanças de uso do solo, reparações ambientais, assentamentos irregulares, desapropriações de imóveis e ocupações urbanas são exemplos de tais transformações.

As implicações desse processo, todavia, não têm sido suficientemente exploradas pela pesquisa sociojurídica.¹ Algumas das decisões judiciais recentes sobre esses temas – citam-se, por exemplo, as decisões relativas à gestão da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo em Buenos Aires (MERLINSKY, 2013), à ocupação de áreas naturais protegidas nos montes que rodeiam Bogotá (VILLEGAS DEL CASTILLO, 2014), ao despejo forçado da comunidade Pinheirinho em São José dos Campos (KONZEN, 2014) e à expropriação do imóvel conhecido como El Encino na Cidade do México (AZUELA, HERRERA, 2013) – evidenciam a grande diversidade dos conflitos urbano-ambientais na

¹ Entre os trabalhos que abordam o tema, destacam-se, na Colômbia, os estudos de Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco (2010), e de Rodríguez Garavito (2011); e, no Brasil, a pesquisa organizada por Saule Jr., Libório e Aurelli (2009).

região, bem como trazem à tona interrogações acerca da produtividade social de sua juridificação e, especialmente, de sua judicialização.

É prioritário, portanto, avançar na compreensão empírica e teórica deste processo social, a partir do desenvolvimento de uma agenda de pesquisa adequada às especificidades da realidade regional. Respondendo a este desafio, a rede de pesquisadores Juízes e Cidades na América Latina², vinculada à seção latino-americana do Grupo Internacional de Pesquisa em Direito e Espaço Urbano (IRGLUS, na sigla em inglês), um dos grupos de trabalho do *Research Committee on Sociology of Law da International Sociological Association (RCSL/ISA)*³, vem consolidando, desde 2012, a produção de conhecimentos sociojurídicos sobre o papel do Poder Judiciário em relação aos conflitos urbano-ambientais. Nesse sentido, foi publicado, em 2014, o livro *Jueces y Conflictos Urbanos en América Latina* (AZUELA, CANCINO, 2014), reunindo os primeiros resultados dessas investigações.

O objetivo comum aos trabalhos reunidos no dossiê Judicialização dos Conflitos Urbano-ambientais na América Latina da Revista Direito e Práxis é debater, desde uma perspectiva sociojurídica, a atuação do Poder Judiciário em conflitos deste tipo. Em geral, os trabalhos que compõem este dossiê são investigações empíricas interdisciplinares sobre casos emblemáticos de judicialização de conflitos urbano-ambientais e análise de suas implicações sociais. A maior parte do material é resultante das discussões do Seminário

² Esta rede aberta e informal de pesquisadores foi constituída em 2012, sob a liderança de Antonio Azuela. Desde então, atividades de cooperação passaram a ser realizadas tanto por meios virtuais quanto através de encontros presenciais. O encontro inaugural da rede ocorreu em agosto do mesmo ano, durante o *ISA World Forum of Sociology*, realizado em Buenos Aires. Três sessões de apresentação de trabalhos, organizadas sob o título *Jueces y ciudades: hacia un enfoque comparativo*, contaram com o apoio da *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* e do *Lincoln Institute of Land Policy*. Na ocasião dez pesquisadores da Argentina, México, Colômbia e Brasil apresentaram seus trabalhos. Em agosto de 2013, foi realizado um segundo encontro na Cidade do México, intitulado *Seminario Latinoamericano sobre la Judicialización del Conflicto Urbano y Ambiental*. Em três sessões de apresentação de trabalhos, viabilizadas com o apoio da *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT)*, seis pesquisadores sul-americanos e oito pesquisadores mexicanos tiveram oportunidade de discutir suas investigações.

³ O IRGLUS tem funcionado, desde a década de 1990, como um espaço privilegiado de discussão interdisciplinar de estudos sociojurídicos relacionados aos temas urbanos e ambientais trabalhando em estreita cooperação com outras organizações, a exemplo do *Oñati International Institute for the Sociology of Law* e do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). Maiores informações sobre as atividades desenvolvidas podem ser obtidas através da página www.irglus.org.

Internacional Juízes e Cidades na América Latina, evento realizado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em maio de 2015, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).⁴

O artigo que inaugura o dossiê, *Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo*, de autoria de María Gabriela Merlinsky, professora da *Universidad de Buenos Aires*, estuda o caso da judicialização do conflito da bacia do Riachuelo, território densamente povoado e historicamente exposto à degradação ambiental. Uma vez que a Suprema Corte de Justiça da Argentina decidiu que os governos deveriam desenvolver um plano de recuperação ambiental, o trabalho analisa a execução da sentença e seus efeitos para a implementação de políticas urbano-ambientais. A partir da execução da emblemática decisão judicial, emergiram conflitos urbanos relacionados à moradia e aos usos comerciais da região, levantando questões acerca da legitimidade do processo, especialmente se considerada a ameaça a direitos, que não foram discutidas na ação e cujas consequências não foram avaliadas. O encaminhamento das ações levou à produção de situações diversas de tratamento jurídico, colocando em evidência os efeitos na demarcação de um território, construção de argumentos que definem políticas públicas e exigibilidade (desigual) de direitos.

O trabalho seguinte, intitulado *A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário*, é de autoria coletiva do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, coordenado pela professora Betânia de Moraes Alfonsin. O artigo analisa a receptividade, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, das inovações produzidas no ordenamento jurídico-urbanístico, sobretudo a partir da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, por meio da análise de julgamentos realizados entre 2011 e 2015. Nesse estudo verificou-se um ativismo judicial que em larga medida manteve a hegemonia dos direitos de propriedade em detrimento da nova ordem jurídico-urbanística. A análise

⁴ Na ocasião, quatorze pesquisadores da rede debateram os resultados de suas investigações em duas sessões de apresentações de trabalhos.

indicou ainda um padrão diferenciado de decisões quando presente o Poder Público no polo passivo das ações, situação em que o ativismo de proteção dos direitos de propriedade foi menos expressivo. A investigação sugere, ainda, que há desconhecimento, por parte dos juízes e litigantes, do teor e do alcance de diretrizes, instrumentos e direitos da ordem jurídico-urbanística vigente no Brasil.

Já o artigo *Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires*, de Maria Cristina Cravino, professora da *Universidad Nacional de General Sarmiento*, aborda o modo como o Poder Judiciário da cidade de Buenos Aires enfrenta as novas ocupações urbanas vinculadas à luta pelo direito à moradia. Para isso, foram analisadas as decisões judiciais sobre a ocupação do Parque Indoamericano, realizada em dezembro de 2010, que são consideradas um ponto de inflexão em direção à utilização de mecanismos puramente punitivos em detrimento de posições de garantia dos direitos sociais. O artigo apresenta as tensões internas ao sistema judicial e seus efeitos sociopolíticos, em que os juízes ativistas dos direitos sociais foram neutralizados, indicando a predominância da defesa dos direitos de propriedade. Houve uma redução do alcance de produtividade social dos conflitos, ainda que a questão acerca da legalidade das ocupações prossiga ambígua. Por fim, o crescimento da atuação judicial voltada à criminalização das lideranças das ocupações urbanas é relacionado com o descumprimento, por parte do governo local, de acordos envolvendo ações de política habitacional.

Referenciado na realidade socioespacial do Delta do Paraná, na Região Metropolitana de Buenos Aires, o artigo *Colony Park: una mirada más allá del conflicto ambiental*, de María Ignacia Graham e Fernanda Levenzon, também pesquisadoras da *Universidad Nacional de General Sarmiento*, analisa a judicialização do conflito relacionado à implantação de um condomínio fechado em ilhas situadas no Município de Tigre. A disputa pelo território, relacionada às questões econômica e ambiental, resultou na expulsão das comunidades tradicionais que habitavam o local e no aprofundamento da desigualdade socioespacial. Diante das expressivas irregularidades cometidas e da ausência de meios jurídicos adequados para sancionar os empreendedores

imobiliários, a juíza responsável pelo caso decidiu comunicar os órgãos legislativos sobre a necessidade de reformas legais com vistas à adequada proteção do meio ambiente. Após, seguindo em seu ativismo, determinou a intervenção da autoridade ambiental administrativa, para que tomasse providências, argumentando acerca da possibilidade de responsabilização internacional do Estado argentino. Finalmente, discute-se a resposta jurídica, com foco no processo de aplicação, interpretação e adaptação das normas à realidade local a partir do conflito.

Na sequência, o artigo A disputa pela interpretação constitucional do plano diretor, de autoria de Aline Viotto e Bianca Tavorari, mestres em Direito pela Universidade de São Paulo, relata a disputa interpretativa em torno do sentido do plano diretor na argumentação de ministros de cortes superiores, desembargadores e outros atores políticos envolvidos com o processo judicial analisado, em que se questionava a constitucionalidade de Lei Complementar editada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. A abordagem dos argumentos jurídicos mobilizados revela uma disputa entre diferentes atores estatais, a partir de uma ação iniciada pelo Ministério Público. Ao chegar ao Supremo Tribunal Federal, o julgamento ampliou seu escopo e tratou da definição do conceito jurídico-político de plano diretor. A controvérsia sobre a constitucionalidade de uma lei específica, assim, deixou de versar a respeito da legalidade de condomínios fechados para se converter em um debate a respeito da obrigatoriedade dos planos diretores e da possibilidade de legislar sobre o ordenamento urbano fora do plano diretor, culminando, ao final do processo, na determinação de uma tese sobre como as leis específicas se relacionam com o plano diretor.

A seguir, o trabalho intitulado *Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires*, de autoria de Gabriela Delamata, professora da *Universidad Nacional de San Martín*, debate os efeitos da judicialização das condições de moradia nas vilas da capital argentina. O artigo relata um aumento do ativismo judicial progressista voltado a atender às necessidades da população das vilas, determinando diversas obrigações à administração local, em um amplo repertório de prestações demandadas. O crescimento do

ativismo judicial relacionado à problemática urbana resultou no fortalecimento do discurso jurídico, impulsionou a auto-organização comunitária e levou a um salto qualitativo com relação ao *status* inicialmente previsto, de resolver questões pontuais para reivindicar a urbanização dos bairros. Esses efeitos do ativismo judicial levaram à mudança da relação institucional com o poder municipal que, sem reconhecer a insuficiência de suas ações no campo da habitação e infraestrutura, passou a intervir no âmbito das organizações de bairro e, por meio da nova composição do Poder Judiciário, buscou limitar o ativismo progressista.

Por fim, completa o dossiê o artigo *Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad* de Antonio Azuela, professor da *Universidad Nacional Autónoma de México*, que apresenta uma proposta para a reconceptualização dos direitos de propriedade urbana. A partir do referencial teórico da geografia jurídica e considerando casos recentes de judicialização de conflitos urbano-ambientais na América Latina, o autor propõe, em síntese, trazer ao contexto urbano mecanismos constitucionais já existentes para regular o uso dos “elementos naturais suscetíveis de apropriação” em benefício da sociedade. A consequência é conceber o espaço edificável como um recurso natural suscetível de apropriação, distinto do solo. Dessa distinção surge a possibilidade não somente de uma regulação adequada do uso, mas também, sobretudo, de captura pelo Estado das mais-valias geradas coletivamente no processo de urbanização. A discussão não poderia ser mais oportuna, já que está em curso o processo constituinte que culminará na aprovação de uma Constituição Política para a Cidade do México em janeiro de 2017.

Trata-se de um conjunto significativo de contribuições dos pesquisadores da rede Juízes e Cidades na América Latina. Com base nos aportes oferecidos por esses trabalhos, busca-se neste artigo introdutório, ainda que sucintamente, traçar um panorama das tendências atuais do processo de judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina (seção 1); problematizar os conceitos-chave que vêm sendo comumente empregados nesse debate (seção 2); e esboçar uma possível tipologia para

compreender as formas de atuação dos magistrados como atores sociais nesses conflitos (seção 3). Por fim, são destacados alguns entrecruzamentos das conclusões dos trabalhos reunidos no dossiê que remetem à continuidade da agenda de pesquisa.

1. Tendências do processo de judicialização dos conflitos urbano-ambientais

A crescente participação do Poder Judiciário como ator social relevante em conflitos urbano-ambientais na América Latina indica que os temas do planejamento territorial e das políticas de desenvolvimento estão cada vez mais diretamente relacionados à judicialização da política e das relações sociais, um fenômeno mais geral e característico de finais do século XX e princípios do século XXI (cf., entre outros, VALLINDER, 1994; no Brasil, WERNECK VIANNA et al., 1999). Isso significa que o intenso debate público sobre a judicialização não só se torna mais específico, mas também se afasta paulatinamente do plano das abstrações e passa a confrontar questões de ordem substantiva relacionadas ao poder da magistratura e sua efetiva capacidade de lidar com os conflitos sociais coletivos (e não apenas interindividuais).

Em uma análise recente, Antonio Azuela aponta quatro tendências atuais que se refletem nas mudanças em curso quanto às funções desempenhadas por integrantes do Poder Judiciário nos conflitos sociais de tipo urbano-ambiental na América Latina: a) o aumento da presença dos direitos fundamentais como razão de decidir; b) a entrada em cena de novos agentes e instituições do campo jurídico; c) o crescimento da defesa dos direitos de propriedade frente ao avanço da regulação urbanística e ambiental; e d) a ampliação das disputas entre diferentes órgãos do Estado no que concerne à intervenção nas questões urbanas e ambientais (AZUELA, 2014: 7-8).

Indubitavelmente, os direitos fundamentais ganharam relevo na argumentação dos juristas na América Latina. O embasamento jurídico das

decisões judiciais, com frequência cada vez maior, está vinculado ao uso de fontes como a Constituição e os documentos normativos internacionais de direitos humanos, para além da legislação nacional. É evidente o impacto dos discursos sobre direitos oriundos dos movimentos sociais, que têm se mobilizado por tais causas e alcançado relevantes mudanças no ordenamento jurídico e assim propiciado novos pontos de partida para a argumentação judicial. Especificamente quanto aos conflitos urbano-ambientais, destaca-se o direito social à moradia adequada. Os direitos relacionados a interesses difusos, como o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado e o direito à cidade sustentável, também têm crescido em importância. Em uma perspectiva dogmática, o recurso a estratégias argumentativas baseadas na teoria dos princípios e em outras vertentes do Neoconstitucionalismo levaram à ampliação da incidência da retórica constitucional, acarretando a relativização do princípio majoritário, a busca pela tutela das minorias e a valorização de concepções axiológicas de democracia.

Novos agentes e instituições têm contribuído para reestruturar o campo jurídico e aumentar a sua complexidade. Por um lado, órgãos públicos especializados foram criados, dotados de considerável autonomia. São um exemplo as *Defensorías del Pueblo*, existentes em países como Argentina, Colômbia, Peru, Venezuela e Equador. No Brasil, tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública são instituições que assumem cada vez maior protagonismo no campo jurídico, inclusive disputando a competência para demandar judicialmente em nome do interesse público, como se percebe nas recentes controvérsias acerca da legitimidade para a propositura de ações civis públicas. Também surgiram, em nível local, órgãos técnico-administrativos especializados e descentralizados. Um emblemático exemplo é encontrado no México, a *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México*. Por outro lado, também organizações da sociedade civil, como partidos políticos, sindicatos, ONGs etc., têm participado ativamente da propositura de ações judiciais relacionadas aos litígios de interesse público, na medida em que as constituições da era pós-autoritária ampliaram o conjunto de atores legitimados para tanto. Sabe-se que o Poder Judiciário, em sua

atividade jurisdicional, só atua se for provocado. É fato que, cada vez mais, há instituições e agentes com capacidade técnica e disposição política para fazê-lo.

Outra tendência, que se contrapõe ao avanço da regulação urbanística e ambiental nas cidades, é a defesa dos direitos de propriedade. Uma diversidade de textos legislativos de caráter progressista tem sido editada nos países da América Latina nas últimas décadas. No Brasil, o exemplo mais óbvio é o Estatuto da Cidade, encarado por determinados atores sociais como uma ameaça aos interesses econômicos dos proprietários de terras. Se já há algum tempo o impacto nos direitos de propriedade das disposições dos planos diretores de desenvolvimento urbano têm suscitado inúmeras controvérsias judiciais, também é comum que as intervenções diretas do Estado para fins de execução de grandes projetos urbanísticos, a exemplo de decretos expropriatórios de glebas de terras, sejam questionadas nos tribunais. Nesse contexto, a invocação de direitos de propriedade coletiva é estratégia a que recorrem, frequentemente e com certo êxito, comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas e ribeirinhos em defesa do reconhecimento de seus territórios e modos de vida. No entanto, a legitimidade dos discursos jurídicos embasados na defesa dos direitos de propriedade privada tem sido posta em questão e, inclusive, levado muitos juristas (por exemplo, Ferrajoli, 1999) a questionar o caráter de direito fundamental da propriedade privada.

É necessário chamar a atenção, ainda, para a intensificação das disputas entre diferentes órgãos do Estado – seja contrapondo distintos poderes, como o Legislativo e o Executivo, seja contrapondo distintos entes subnacionais cujas jurisdições se sobrepõem, como municípios e estados ou províncias – no que concerne à intervenção nas questões ambientais e urbanas. Tais disputas envolvem, por vezes, atribuições e competências constitucionais, como editar normas sobre temas urbanísticos. Dizem respeito, igualmente, à concepção, licenciamento e implementação de projetos de alto impacto territorial, como represas e hidrelétricas, aeroportos e rodovias. Quase sempre, disputas do tipo acabam suscitando a intervenção de cortes

constitucionais, que podem, inclusive, transformar o conflito, ao mudar o cerne da controvérsia que foi objeto de judicialização.

Tais tendências são representativas de transformações que ocorrem internamente ao campo jurídico, mas que também afetam – de forma ainda pouco clara – outros campos da vida social (AZUELA, 2014; 8-9). Problematicar o papel do Poder Judiciário no processo político democrático exige identificar não apenas os atores envolvidos e os efeitos sociais desencadeados pelas decisões judiciais, mas também discutir especificamente a relação entre a atividade jurisdicional e produtividade social dos conflitos urbano-ambientais.

Avançando no desafio de compreender o fenômeno jurídico a partir do diálogo com as ciências sociais, este dossiê reúne um conjunto heterogêneo de interpretações acerca do fenômeno da judicialização dos conflitos urbano-ambientais. É notável a diversidade de leituras e enfoques propostos pelas autoras e autores dos artigos, cuja formação remete a áreas do saber como o direito, a antropologia, a ciência política, a geografia humana e a sociologia. Igualmente relevante é a diversidade metodológica que se revela nos trabalhos de pesquisa selecionados, em sua maioria de cunho empírico. Nas circunstâncias atuais, em que a experimentação e a inovação se fazem imprescindíveis para o avanço de uma agenda de pesquisa empírica sobre o fenômeno jurídico, tais investigações são um alento.

Trata-se de um modelo de pesquisa científica em ascensão, cujos resultados, entretanto, ainda carecem de um registro mais sistemático. Não obstante, aos poucos algumas categorias teóricas emergem como centrais para a compreensão do debate sobre a judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. Busca-se, a seguir, delinear o significado de alguns dos conceitos-chave que perpassam o argumento de muitos dos trabalhos que compõem este dossiê.

2. Notas sobre alguns conceitos-chave do debate

Ao menos quatro categorias teóricas sobressaem do debate acerca do fenômeno da judicialização dos conflitos urbano-ambientais. Em primeiro lugar, merecem atenção as noções de *juridificação* e *judicialização*; em segundo lugar, as noções de *ativismo judicial* e *produtividade social*. Conferir operacionalidade a tais conceitos na compreensão do direito como objeto de investigação exige que se parta de um referencial teórico sociojurídico pertinente. Aqui, toma-se como base a teoria do campo jurídico de Bourdieu (1989), uma construção já clássica no campo da Sociologia do Direito.

O conceito de juridificação registra o processo social através do qual as expectativas normativas que se formam em um determinado campo social se convertem em enunciados jurídicos para serem incorporadas ao horizonte simbólico em que tem sentido a prática social dos atores envolvidos nesse campo. Dessa forma, a juridificação dos conflitos urbano-ambientais pode ser vista como a intersecção de dois campos sociais, o campo jurídico e o campo urbano-ambiental (AZUELA, 2006: 13-21). Ou ainda, em determinadas situações de maior complexidade social, pode ser compreendida como a intersecção de três campos, o campo jurídico, o campo urbano e o campo ambiental, sempre que os últimos guardem entre si suficiente especificidade no que concerne à sua lógica e estrutura interna.

Por meio do conceito de judicialização, busca-se fazer referência ao processo social, de alcance mais limitado, mediante o qual os atores sociais buscam a intervenção do Poder Judiciário nos conflitos sociais em detrimento da intervenção dos poderes Legislativo e Executivo. O resultado desse processo é justamente a judicialização na acepção tradicionalmente dada ao termo, isto é, “a expansão do âmbito de atuação dos tribunais em detrimento dos políticos e/ou administradores, ou seja, a transferência do direito de tomar decisões da legislatura, do gabinete executivo ou da burocracia do serviço público para os tribunais” (VALLINDER, 1994: 91, tradução nossa). A judicialização é um fenômeno cujas causas são em grande medida externas ao

Poder Judiciário, embora se relacione às transformações estruturais internas às instituições do campo jurídico.

A judicialização está estreitamente associada à produtividade social dos conflitos urbano-ambientais. Com efeito, carece de sentido considerar os conflitos urbano-ambientais meramente como disfuncionais. Ao contrário, trata-se de vislumbrá-los como situações sociais que oferecem oportunidades relevantes para a transformação das relações entre pessoas, grupos sociais e o Poder Público em um determinado contexto. Ou seja, os conflitos urbanos produzem distintos efeitos sociais, sejam estes desejáveis ou indesejáveis, esperados ou não esperados, à medida que os atores sociais envolvidos se mobilizam. A análise da produtividade social dos conflitos urbano-ambientais comporta explorar seus efeitos sociais no que se refere, pelo menos, às dimensões territoriais, jurídicas e políticas (MELÉ, 2012). Em muitos casos discutidos neste dossiê, há uma nítida relação entre a produtividade social desses conflitos e a atuação jurisdicional do Estado que não se limita à eficácia jurídico-social das sentenças judiciais.⁵

Já o ativismo judicial está relacionado com as possibilidades e limites oriundos do incremento de poder dos juízes que é decorrente do fenômeno da judicialização. Trata-se, a bem dizer, de centrar o foco da análise na ação social dos magistrados, isto é, nas atitudes, comportamentos e decisões desses atores sociais (BAUM, 1997: 2-4). Falar em ativismo judicial é ressaltar, portanto, a importância política e social dos magistrados. O Poder Judiciário, no que se refere à sua atividade jurisdicional, apenas age quando e se provocado por outros atores sociais. Como se discutirá a seguir, se em vários dos casos estudados é perceptível que os juízes têm buscado agir de maneira transformadora, em outros tantos o ativismo dos magistrados assume um viés nitidamente conservador.

⁵ Para uma classificação dos efeitos sociais da atividade judicial sobre os conflitos urbano-ambientais, cf. a proposta de Azuela (2014).

3. Ativismo judicial transformador e ativismo judicial conservador: uma possível tipologia

Esboçar uma possível tipologia das funções que os juízes efetivamente desempenham nos conflitos urbano-ambientais significa voltar o olhar para a ação social desses atores sociais e buscar compreendê-la sociologicamente. Uma tipologia, como se sabe, é um instrumento para a interpretação teórica da realidade empírica. Um “tipo ideal”, artifício de inspiração weberiana⁶, ao acentuar unilateralmente certas características da realidade, serve para contrastar as diferentes manifestações de um fenômeno concreto, de modo a facilitar as tarefas de classificação e comparação.

Nesse sentido, passa-se a uma possível tipologia voltada à compreensão do fenômeno dos ativismos judiciais nos conflitos urbano-ambientais. Trata-se de uma proposta que é, neste momento, assumidamente carente de maior precisão e aprofundamento teórico e formulada com o objetivo de fomentar uma discussão acerca do comportamento dos integrantes do Poder Judiciário.⁷

Sugere-se que sejam considerados dois tipos ideais de ativismo judicial nos conflitos urbano-ambientais: o *ativismo transformador* e o *ativismo conservador*. Nesse sentido, as noções de transformação e conservação colocam ao centro das preocupações a questão da produtividade social desses conflitos. Em outras palavras, as noções que adjetivam tais tipos ideais remetem à relação do campo jurídico com a mudança social. Partem, assim, da premissa de que “a função do direito não é apenas manter a ordem constituída, mas também mudá-la, adaptando-a às mudanças sociais” (BOBBIO, 2007: 94).

⁶ É célebre nas ciências sociais, por exemplo, a utilização por Max Weber, em princípios do século XX, de “tipos ideais” para teorizar a dominação: racional-legal, tradicional e carismática. Cf. Weber (1999).

⁷ A utilização de tipologias para compreender as mudanças no campo jurídico remonta, na tradição da Sociologia do Direito no Brasil, ao trabalho de Celso Campilongo (2009), originalmente publicado em 1991, que distinguia os serviços legais tradicionais dos serviços legais inovadores. A repercussão do texto, que inspirou a articulação de serviços de assessoria jurídica popular em universidade e entidades da sociedade civil organizada, sugere que tipologias são úteis não apenas como mecanismos de leitura da realidade.

O ativismo transformador está relacionado à capacidade dos juízes de atuar no sentido de impulsionar certos projetos de mudança social plasmados nas Constituições e em certas leis específicas (AZUELA, 2014: 10) em matéria de política urbano-ambiental, como é claramente o caso, no Brasil, do Estatuto da Cidade. Portanto, remete a uma atuação dos magistrados em conformidade com as expectativas de grupos sociais que reivindicam decisões comprometidas com a efetividade dos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico, como o direito à moradia adequada, o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado e o direito à cidade sustentável.

Por sua vez, o ativismo conservador está vinculado a uma postura refratária à execução dos projetos de mudança social incorporados ao ordenamento jurídico oficial por força da regulação urbanística e ambiental. Tal postura envolve um protagonismo de magistrados para privilegiar a aplicação da legislação que tradicionalmente caracteriza o modelo liberal de Estado, sobretudo o Código Civil e o Código Penal. Assim, diz respeito à atuação judicial comprometida, especialmente, com o direito de propriedade, visto, nesse modelo, como um direito fundamental a ser protegido, mesmo em situações em que a titularidade dos bens imóveis pertença a empresas privadas ou ao próprio Estado.

Uma hipótese a ser explorada é a possível relação que se poderia estabelecer entre esses dois tipos ideais de ativismo judicial e as formas hoje dominantes de se abordar a relação entre direito e sociedade: o paradigma dos direitos humanos e o paradigma da governança (AZUELA, 2014: 11-12). Com uma forte carga moral que gira em torno da ideia de dignidade humana, o paradigma dos direitos humanos supõe que o propósito do direito e do campo jurídico reside em efetivar valores e não apenas organizar um jogo de interesses. O paradigma da governança sugere que, ao contrário, o direito e o campo jurídico se resumem a um conjunto de instituições capazes de orientar as condutas virtuosas e inibir as inconvenientes ao desenvolvimento socioeconômico.

Considerações finais: uma agenda de pesquisa em aberto

Embora a aspiração inicial fosse reunir um conjunto de artigos representativos das experiências de diversos países da América Latina, os trabalhos efetivamente selecionados para este dossiê da Revista Direito e Práxis limitam-se às contribuições de pesquisadoras e pesquisadores de Brasil, Argentina e México que exploram, por meio de abordagens diversas, o processo de judicialização dos conflitos urbano-ambientais no contexto de seus respectivos países. Alguns pontos de contato mais evidente entre as conclusões dos trabalhos, entretanto, devem ser destacados.

Como demonstra o conjunto de artigos, a complexidade inerente aos conflitos urbano-ambientais tem suscitado respostas diversas do Poder Judiciário. Tanto no artigo de Alfonsin et al. quanto no estudo de Viotto e Tavolari, que avaliam o tratamento dispensado pelo Judiciário à nova ordem jurídico-urbanística brasileira, verifica-se um preocupante desconhecimento por parte dos juízes da produção legislativa, jurisprudencial e doutrinária do campo do Direito Urbanístico. O ativismo, em grande medida, conservador que resta caracterizado nas disputas entre órgãos de Estado e vinculado à defesa dos direitos de propriedade remete à necessidade de maior atenção aos processos de formação da consciência jurídica e reprodução do senso comum teórico dos juristas.

Em relação aos artigos de Cravino e de Delamata, acerca da realidade argentina, verifica-se que a relevância do ativismo transformador relacionado à efetivação do direito à moradia em Buenos Aires resultou, por um lado, no fortalecimento da luta de comunidades populares e, por outro, em decisões políticas voltadas a combater e neutralizar os juízes que possuíam esse perfil. Nesse sentido, é especialmente preocupante a ascensão de juízes que se aproximam de um ativismo nitidamente conservador, voltado a medidas como a punição das lideranças políticas envolvidas na organização de ocupações urbanas.

Os artigos de Merlinsky e de Graham e Levenzon explicitam a complexidade dos conflitos socioambientais na região metropolitana de

Buenos Aires. Seja no primeiro caso, envolvendo o plano de recuperação ambiental da bacia do Riachuelo, seja no segundo caso, relacionado com os empreendimentos imobiliários nas ilhas do Delta do Paraná, a defesa do direito ao meio ambiente saudável e equilibrado desperta os interesses de grupos sociais antagônicos e produz surpreendentes desdobramentos em termos de produtividade desses conflitos em suas dimensões territorial, jurídica e política. Tais efeitos sociais são suscitados, em grande medida, graças a um ativismo judicial de tipo transformador.

Por fim, o ensaio de Azuela, à primeira vista, parece se destacar do conjunto, ao colocar ao centro da análise a questão dos regimes de propriedade urbana. No entanto, como se pode facilmente perceber ao longo dos demais trabalhos, ao abordar um aspecto nevrálgico dos processos de judicialização dos conflitos urbano-ambientais, o artigo oferece novos horizontes para a agenda de investigação. Como lidam os juízes com propostas transformadoras, ainda que com base constitucional explícita, como a de conceber o espaço edificável como um recurso natural suscetível de apropriação, distinto do solo? Claramente, a regulação adequada dos usos do espaço urbano e a captura das mais-valias geradas coletivamente no processo de urbanização dependem das respostas, conservadoras ou transformadoras, a serem dadas pelos magistrados a esse tipo de pergunta no exercício da atividade jurisdicional.

A judicialização dos conflitos urbano-ambientais tem crescido na América Latina. Considerando os aspectos que dão sustentação a esse processo, tais como o modelo de desenvolvimento, a perda de prestígio da burocracia governamental e dos agentes políticos e a ampliação de estruturas estatais imbuídas da proteção jurídica do interesse público, não há razões para acreditar que tal processo social venha a perder o ímpeto nos próximos anos. Compreender criticamente os efeitos da judicialização, em seus aspectos positivos e negativos, exige ampliar os estudos sociojurídicos empíricos e teóricos sobre a produtividade social desses conflitos. Assim, a agenda de pesquisa segue em aberto.

Referências bibliográficas

AZUELA, Antonio. Introdução: los juristas y las ciencias sociales frente al activismo judicial y los conflictos urbano-ambientales en América Latina. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (Org.). Jueces y conflictos urbanos en América Latina. México: PAOT-IRGLUS, 2014. p. 7-33.

AZUELA, Antonio. Visionarios y Pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental. México: Fontamara, 2006.

AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (Org.). Jueces y conflictos urbanos en América Latina. México: PAOT-IRGLUS, 2014.

AZUELA, Antonio; HERRERA, Carlos. La propiedad que no se discute: jueces y expropiaciones en la ciudad de México. In: AZUELA, Antonio (Org.) Expropiación y Conflicto Social en Cinco Metrópolis Latinoamericanas. México: UNAM/Lincoln Institute, 2013. p. 455-512.

BAUM, Lawrence. The puzzle of judicial behavior. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

BOBBIO, Norberto. A análise funcional do direito: tendências e problemas. In: BOBBIO, Norberto. Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito. Tradução de Daniela Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 81-113.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989. p. 209-254.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY,

Marcelo (Org.). Assessoria jurídica popular: leituras fundamentais e novos debates. Porto Alegre; EDIPUCRS, 2009. p. 19-59.

FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

KONZEN, Lucas. Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirinho. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Angelo (Orgs). Jueces y conflictos urbanos en América Latina. IRGLUS: México, 2014. p. 223-246.

MELÉ, Patrice. Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine. Géocarrefour, v. 87, n. 1, p. 03-14, 2012.

MERLINSKY, Gabriela. Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo. Buenos Aires: FCE, 2013.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. Texas Law Review, v. 89, p. 1669-1698, 2011.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

SAULE Jr., Nelson, LIBÓRIO, Daniela, AURELLI, Arlete Inês (Orgs.). Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

VALLINDER, Torbjörn. The judicialization of politics: a world-wide phenomenon. International Political Science Review, v. 15, n. 2, p. 91-99, 1994.

WERNECK VIANNA, Luís et al. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. Señores jueces, tienen la palabra. Jueces y medio ambiente en Colombia: el caso de los cerros orientales de Bogotá. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Angelo (Orgs). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. IRGLUS: México, 2014. p. 247-270.

WEBER, Max. “Os tipos de dominação”. In: WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. v.1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. Brasília: Editora da UNB, 1999. p. 139-167.