

## **A IMPORTÂNCIA DO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA ARGENTINA A PARTIR DO CASO MENDONZA**

### **THE IMPORTANCE OF DEMOCRATIC EXPERIMENTALISM IN STRUCTURAL INJUNCTIONS: AN ANALYSIS OF THE ARGENTINE EXPERIENCE BASED ON THE MENDONZA CASE**

*Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega*<sup>1</sup>

*Eduarda Peixoto da Cunha França*<sup>2</sup>

---

#### **RESUMO**

Qual a importância do experimentalismo democrático para os processos estruturais? Para responder ao questionamento, o presente trabalho será dividido em três partes. Inicialmente, aborda-se a experiência argentina a partir do caso “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y perjuicios*”. Posteriormente, questiona-se a ideia de que transformações sociais profícuas possam ocorrer pela via judicial, apontando o processo estrutural enquanto alternativa interessante para tal mister, bem como suas limitações, a fim de apresentar ao leitor um panorama pragmático dos limites e possibilidades desse tipo de processo no que concerne à resolução de problemas policêntricos e complexos. Por fim, através de uma revisão bibliográfica, o trabalho apresenta o conceito e os desdobramentos do experimentalismo democrático desenvolvido por Sabel e Simon, bem como sua importância para a resolução de problemas que envolvem políticas públicas ou a reestruturação de instituições públicas ou privadas que fomentam, por suas ações ou omissões, violações a direitos fundamentais.

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Experimentalismo Democrático; direitos fundamentais; processos estruturais.

#### **ABSTRACT**

What is the importance of democratic experimentalism for structural injunctions? To answer the question, this work will be divided in three parts. At first, the Argentine experience is approached from the case “*Mendoza, Beatriz Silvia and others w/ National State and others without damages and losses*”. Subsequently, the idea that fruitful social transformations can occur through the courts is questioned, pointing to the structural process as an interesting alternative to such a task, as well as its limitations, in order to present the reader with a

---

<sup>1</sup> Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UFPE, vinculada à linha de pesquisa “Justiça e Direitos Humanos na América Latina”. Professora de Teoria Política e do Estado do Departamento de Direito Público Geral e Processual da UFPE. Coordenadora do Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos - aSIDH” e líder do “Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais”, ambos da UFPE. Coordenadora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) da Faculdade de Direito do Recife da UFPE. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, BR. E-mail: flavianne@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID). E-mail: eduardacunhafp@gmail.com.

pragmatic overview of the limits and possibilities of this type of process in solving polycentric and complex problems. Finally, through a literature review, the work presents the concept and developments of democratic experimentalism developed by Sabel and Simon, as well as its importance for solving problems involving public policies or the restructuring of public or private institutions that foster, by their actions or omissions, violations of fundamental rights.

**KEYWORDS:**

Democratic experimentalismo; fundamental rights; structural injunctions.

## 1. INTRODUÇÃO

Cotidianamente, são levadas ao Poder Judiciário demandas que guardam características de elevada complexidade e conflituosidade, cujas pretensões exercem tensão sobre interesses múltiplos e que em muito excedem os limites da lide. Não raramente, essas questões são enfrentadas com certa irresponsabilidade, ignorando os contextos nos quais estão inseridas e suas intrincadas consequências nos campos políticos, sociais e econômicos.

Demandas judiciais nas quais se intenciona o controle de políticas públicas são claros exemplos dessa problemática, pois ao se deparar com quadros de violações sistêmicas a direitos fundamentais, decorrentes de ações e/ou omissões difusas do próprio Poder Público ou de instituições particulares, juízes, não raramente, decidem por meio de uma perspectiva individualista, sem vislumbrar os reais problemas que estão em jogo. Essa realidade faz com que não sejam desenvolvidos quaisquer remédios para romper com o ciclo de falha estrutural presente, permitindo que direitos fundamentais sejam garantidos seletivamente, pois só aqueles que judicializam têm a possibilidade de ver seus pleitos assegurados. Nesse modelo de “quem chega primeiro ganha”, a isonomia é violada, uma vez que o acesso à justiça se transforma em um bem escasso.

À vista disso, vem sendo discutida a possibilidade de que problemas policêntricos levados ao Poder Judiciário, cujo assunto envolva diretamente o ajuste ou a implementação de políticas públicas, sejam resolvidos por meio de processos estruturais.

Esses processos possuem um escopo mais amplo que o de simplesmente reparar um

ilícito episódico do passado; uma causa de pedir mais complexa e dinâmica (ao contrário de um pedido líquido e certo); e uma resolução cujos efeitos, na grande maioria das vezes, só poderão ser percebidos em longo prazo. Apesar disso, processos estruturais têm o potencial de produzir resultados mais igualitários e duradouros, além de buscarem solucionar a fonte do problema que fomenta um determinado estado de coisas violador de direitos, ao invés de combaterem somente as consequências deles provenientes. Ademais, por viabilizarem um ambiente processual mais dialógico e participativo, parecem ser ideais para o tratamento de demandas que, naturalmente, exigem a adoção de medidas flexíveis e experimentais, como é o caso das políticas públicas

O presente artigo realiza uma pesquisa de cunho bibliográfico-documental e tem como escopo discutir o papel do “experimentalismo democrático”, desenvolvido por Sabel e Simon, para os processos estruturais, partindo da análise da experiência argentina com o caso Mendoza, admitido em 20 de junho de 2006 na Corte Suprema de Justiça da Argentina (CSJN). O caso versa sobre a Bacia do Matanza-Riachuelo, cuja poluição afeta milhões de habitantes, dentre os quais muitos não possuem acesso à água potável ou a saneamento básico.

O modo que a Corte argentina lidou com a situação merece destaque. Por um período de dois anos, entre 2006 e 2008, a CSJN reteve a jurisdição sobre o caso e determinou diversas medidas de caráter estrutural para combater os níveis alarmantes de poluição no local, realizando inúmeras audiências públicas com a presença de todos os envolvidos (desde as autoridades governamentais até as empresas responsáveis pela poluição e a população afetada). Demandou, ademais, que o governo elaborasse um plano de reestruturação e reorganização e cobrou relatórios mensais acerca do cumprimento da decisão<sup>3</sup>.

No julgamento de mérito, a Corte designou o Tribunal Federal de Primeira Instância de Quilmes como responsável pela coordenação e fiscalização periódica do cumprimento da sentença e estabeleceu sanções para casos de descumprimento, designando a *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo* (ACUMAR) como a principal autoridade administrativa para ordenar as medidas de despoluição e, por fim, estabeleceu que todos os estados nacionais,

---

<sup>3</sup> PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, p164.

provinciais e municipais seriam responsáveis pela limpeza do rio<sup>4</sup>.

Apesar da parca experiência do país com processos estruturais, o caso Mendoza representa um excelente exemplo de problema complexo e policêntrico adequadamente enfrentado em âmbito judicial. Em que pese o rio ainda ser extremamente poluído, mudanças substanciais foram realizadas desde o julgamento de mérito até os dias de hoje. Sobre essa questão, o trabalho explicará, também, por que é difícil obter um “resultado ótimo” em processos judiciais que enfrentam litígios estruturais (os quais, normalmente, envolvem o ajuste ou implementação de políticas públicas e/ou a reestruturação de instituições públicas ou privadas que fomentam a violação de direitos fundamentais).

O trabalho será dividido em três partes, nas quais serão exploradas, respectivamente: a) a experiência argentina a partir do caso “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y prejuicios*”; b) os limites e possibilidades dos processos estruturais em provocar mudanças sociais substanciais; c) o conceito e desdobramentos do experimentalismo democrático apresentado por Sabel e Simon, bem como sua importância para um desenvolvimento adequado de processos estruturais.

Espera-se, ao final, demonstrar que o Poder Judiciário, ao contrário do que alguns críticos sustentam, não exerce um papel hercúleo nos processos estruturais, uma vez que suas decisões dependem, em grande medida, da colaboração do Poder Público para que sejam efetivadas. A experiência do caso Mendoza, nesse sentido, é um exemplo interessante de como uma postura dialógica, que abre margem para o experimentalismo democrático e, portanto, viabiliza a construção conjunta de uma solução viável para o litígio que se pretende superar, pode ser interessante na superação de falhas sistêmicas arraigadas no âmago de determinadas sociedades.

---

<sup>4</sup> PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, p166.

## 2. A EXPERIÊNCIA ARGENTINA COM PROCESSOS ESTRUTURAIS

A temática dos processos estruturais é relativamente nova no ordenamento argentino e foi colocada em prática em dois grandes casos paradigmáticos: *Verbitsky* e *Mendoza*. Uma análise mais aprofundada dos referidos casos permite vislumbrar a utilização do experimentalismo democrático por parte do Poder Judiciário, bem como uma disponibilidade e interesse dos magistrados em resolver litígios estruturais pela via processual. Vale a ressalva, nesse sentido, de que litígios estruturais não precisam ser resolvidos pela via judicial (e o ideal é que eles não sejam). Entretanto, são frequentes os casos em que as burocracias e os sistemas políticos das democracias contemporâneas entram em situações de estancamento estrutural, o que acaba por frustrar a realização dos direitos fundamentais e transformar o Poder Judiciário em um *locus* alternativo de reivindicações sociais<sup>5</sup>.

Apesar de não vivenciar uma realidade mais caótica que a de outros países da América Latina no que concerne à violação de direitos humanos, a Argentina também apresenta uma situação de desconformidade entre promessas legais ou jurisprudenciais e a realidade social, provocando o que Joaquín Millón intitulou de “triunfos de papel”<sup>6</sup>.

Um dos casos mais paradigmáticos nesse sentido é o *Verbitsky*, no qual a CSJN<sup>7</sup> adotou técnicas estruturais com o intuito de proteger os direitos fundamentais da população carcerária.

---

<sup>5</sup> LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. *Argumenta Journal Law*, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019, p.231.

<sup>6</sup> PUGA, Mariela. La realización de derechos en casos estructurales. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’. **Buenos Aires: Universidad de Palermo Publicaciones**, 2008, p.3.

<sup>7</sup> Acerca das funções da CSJN: “La Corte Suprema de Justicia de la Nación es el más alto tribunal de la República Argentina. Órgano máximo dentro de uno de los tres poderes del Estado y su misión consiste en asegurar la supremacía de la Constitución, ser su intérprete final, custodiar los derechos y garantías en ella enunciados y participar en el gobierno de la República. Por ser la Argentina un estado federal, existen en el país tribunales nacionales y tribunales provinciales (art. 5 de la Constitución Nacional). Están a cargo del Poder Judicial de la Nación y, como instancia final, la Corte Suprema el ejercicio de la función jurisdiccional para resolver los conflictos suscitados entre ciudadanos o entre estos y el Estado, la interpretación y sistematización de todo el ordenamiento jurídico y el control de constitucionalidad de las normas y actos estatales. La Corte es un órgano de gobierno cuya competencia consiste en el control de constitucionalidad y cuyos actos son los fallos institucionales. Asimismo, la función de control político que desempeña es la de un poder llamado a equilibrar el sistema político. Tiene como fin garantizar la eficacia en el logro del bien común, la legitimidad y juridicidad de la actuación estatal y la activa defensa de los derechos humanos. Además de los supuestos previstos en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, el Tribunal actúa en los siguientes ámbitos: recursos directos por apelación denegada; quejas por retardo de justicia; cuestiones de competencia, conflictos entre jueces y supuestos de privación de justicia; avocaciones; recurso de reconsideración, aclaratoria y reposición de sus propias decisiones; recursos de

Em 15 de novembro de 2001, uma organização governamental (*Centro de Estudios Legales y Sociales*, CELS) impetrou um habeas corpus coletivo em favor de todos os presos da província de Buenos Aires, que estavam detentos em estabelecimentos policiais superlotados<sup>8</sup>.

No julgamento realizado em 2005, a CSJN, depois de reconhecer a inconstitucionalidade da situação, impôs diversas medidas de curto e longo prazo para fazer cessar o cenário de violações a direitos nos presídios. A Corte declarou que havia a necessidade de elaboração de um plano pela província de Buenos Aires, em diálogo com a sociedade civil, que deveria contemplar mudanças nas políticas criminais e prisionais, de modo a solucionar a situação daqueles que estavam encarcerados às regras mínimas sobre tratamento de presos estabelecidas pela ONU<sup>9</sup>.

Apesar das medidas detalhadas e da determinação de prazos, a Corte reconheceu, na sentença, que não poderia impor estratégias específicas às autoridades administrativas da província, adotando, de certo modo, uma postura deferente. Ocorre que, à época, a decisão da Corte angariou apoio do governo progressista do Prefeito Felipe Solá, que não tardou em executar medidas legislativas e executivas para melhorar as condições de vida dos presos. Entretanto, assim que Solá deixou o governo, as políticas de segurança mudaram e o número de detidos disparou novamente<sup>10</sup>.

Ainda assim, a decisão gerou relevantes impactos para a proteção dos direitos fundamentais da população carcerária e contribuiu com a diminuição da superlotação dos presídios. Ademais, teve importantes efeitos simbólicos e atizou o debate público acerca da questão<sup>11</sup>.

---

apelación de las sanciones disciplinarias aplicadas a los magistrados por el Consejo de la Magistratura por cuestiones relacionadas con la eficaz prestación del servicio de justicia.” CSJN, 2021. *História de la corte suprema*. Disponível em <<https://www.csjn.gov.ar/institucional/historia-de-la-corte-suprema/el-tribunal>>. Acesso em 23, ago, 2021.

<sup>8</sup> PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, p.161.

<sup>9</sup> COURTIS, Christian. El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?”. In: ABRAMOVICH, Victor. **Colapso del sistema carcelario**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, 2005. Disponível em: <[https://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis\\_christian.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2021.

<sup>10</sup> PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, p.161-162.

<sup>11</sup> PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, p.162.

Em que pese a importância de Verbitsky, “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y perjuicios*” ainda é o litígio estrutural mais complexo da república da Argentina e representa a judicialização de uma problemática ambiental e social muito profunda, que tem como marco histórico o começo do Século XIX. É por isso que a análise do caso não pode ser feita de forma dissociada de um estudo acerca do processo de contaminação da região.

Desde 1871 o Matanza-Riachuelo já era considerado um rio sem cor e sem cheiro de água, e sim de putrefação e sangue<sup>12</sup>. Além disso, era tido como o curso de água mais poluído da Argentina e um dos mais poluídos do mundo<sup>13</sup>. Essa situação decorria da existência precoce de diversos “*saladeros*” (que são estabelecimentos destinados a produzir “*carne salada*”, conhecidas como “*tasajo*” ou “*charque*”) na região, de modo que desde 1801 já existiam cerca de 31 estabelecimentos desse tipo localizados nas margens do rio. A contaminação da zona em questão era fruto direto, portanto, de décadas e décadas de poluição, o que levou a um estado crítico e insustentável, que atravessava horizontalmente diversas questões de políticas públicas<sup>14</sup>.

Apesar da faceta mais visível do dano em questão ser a ambiental (bem tutelado pela Constituição do país em seu artigo 41 desde a reforma de 1994<sup>15</sup>), é possível vislumbrar que o

---

<sup>12</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.4.

<sup>13</sup> PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012, p.75.

<sup>14</sup> Nesse sentido: “En un documento de la Junta Interna de Medio Ambiente ATE-CTA Capital de Noviembre de 2009, se habla de más de 200 años de contaminación y se señala que los vertidos de efluentes industriales datan de las primeras décadas del siglo XIX, con la instalación en las márgenes de saladeros y curtiembres. Durante el modelo agroexportador (1880-1930) se instalaron los grandes establecimientos que procesaban materias primas agropecuarias, en especial frigorífica [...] en la década del 30 se instalaron las grandes firmas metal mecánicas como los talleres Metalúrgicos San Martín (TAMET) del grupo Tornquist y Cía y las empresas SIAM y SIAT pertenecientes al grupo industrial ítalo argentino Torcuato Di Tella.”

<sup>15</sup> Nesse sentido: “Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.” ARGENTINA. PODER

conflito envolvia, também, a precariedade da infraestrutura sanitária e a violação do direito à saúde, à vida, ao trabalho e à navegabilidade de parte da população cuja vida girava em torno do rio.

A questão da imbricação de direitos, nesse sentido, é um ponto interessante e consideravelmente debatido por constitucionalistas preocupados com problemas estruturais<sup>16</sup>. Victor Abramovich e Christian Curtis explicam que, em geral, quando um direito social, econômico ou cultural está sendo violado, essa violação envolve, também, em maior ou menor grau, a violação de outros direitos (sejam eles de primeira, segunda ou terceira geração)<sup>17</sup>. Essa observação é pertinente, sobretudo, em casos estruturais, de modo que apesar de cada demanda ter enquanto faceta mais aparente a violação de um determinado direito, não é raro (e, na realidade, é recorrente) que outros direitos estejam sendo violados também.

Essa afirmativa é facilmente vislumbrada na prática quando se entende, por exemplo, a situação completa do caso *Mendoza*.

A Bacia *Matanza-Riachuelo* tem 64 quilômetros de extensão de comprimento e 35 quilômetros de largura, alcançando uma área total de aproximadamente 2.250 quilômetros quadrados. Nessa região, residiam mais de 5.000.000 de pessoas, o que representava aproximadamente 13% da população total da República Argentina<sup>18</sup>. Desse quantitativo de pessoas, grande parte delas carecia de saneamento básico adequado, água potável e moradia digna (já que muitos moravam e ainda moram em habitações precárias na beira do Rio).

De acordo com levantamentos oficiais feitos até 28 de fevereiro de 2011, foram registradas 19.724 indústrias localizadas na área. No que concerne à poluição propriamente dita, no curso da água, foram encontrados 8.500 toneladas de ferro; 67 navios abandonados; 17

---

LEGISLATIVO. **Constitución de la Nación Argentina**. Disponível em: <[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ar\\_6000.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_6000.pdf). Acesso em: 23 ago. 2021>.

<sup>16</sup> LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A justiciabilidade dos direitos socioeconômicos e culturais no Sul Global: Uma aproximação às teorias dialógicas de Landau, Tushnet e Dixon. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 12, n. 22, p. 45-80, 2020, p.50.

<sup>17</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

<sup>18</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.5.



cascos de navios afundados e poluentes químicos como arsênio, cádmio, chumbo, mercúrio, cromo e cianeto e poluentes orgânicos como hidrocarbonetos aromáticos e coliformes<sup>19</sup>.

Os mais diversos componentes químicos presentes na água expõem a população ribeirinha a condições que prejudicam o sistema nervoso, reduzem o QI, provocam abortos espontâneos, dores de cabeça, convulsões, problemas gastrointestinais, danos respiratórios, danos ao sistema imunológico, alterações cromossômicas, malformações genéticas, mutações, fraquezas, perda de memória, entre outras consequências<sup>20</sup>.

Algumas medidas já haviam sido tomadas pelo governo para solucionar o problema. Talvez o melhor exemplo dos intentos governamentais nesse sentido tenha sido a criação do “Comitê para Executar do Plano de Gestão Ambiental e de Manejo da Bacia Hídrica *Matanza-Riachuelo*”, no ano de 1995. Esse Comitê era um órgão integrado por representantes de três dos principais polos que posteriormente foram demandados no caso *Mendoza* (Estado Nacional, Província de Buenos Aires e Cidade Autônoma de Buenos Aires) e devia se ocupar de implementar o plano de gestão ambiental, colocando em marcha esquemas institucionais ali estabelecidos para buscar respostas para as problemáticas. O referido Comitê falhou em suas funções<sup>21</sup>.

A demanda que deu início ao caso *Mendoza* foi promovida por um grupo de pessoas que viviam na zona contaminada contra o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a Cidade Autônoma de Buenos Aires e quarenta a quatro empresas instaladas na zona. Posteriormente, também, foram demandados 14 Municípios da Província de Buenos Aires.

Entre os objetivos dos demandantes estavam: a) a reparação dos danos e prejuízos ambientais de tipo coletivo emergentes da contaminação da bacia do Rio *Matanza-Riachuelo*;

---

<sup>19</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.5.

<sup>20</sup> PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012, p.76.

<sup>21</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.6.

b) a criação de um fundo público para reparar os danos individuais homogêneos ocasionados às vítimas e levar adiante ações com o objetivo de modificar a situação; c) a obtenção de uma ordem para que o Poder Executivo Nacional retomasse e desse andamento ao Plano de Gestão Ambiental de Manejo da Bacia Hídrica *Matanza-Riachuelo*; e d) a implementação de medidas urgentes para atender às necessidades de saúde da população ribeirinha<sup>22</sup>.

Ao ditar a primeira sentença da causa em 20/06/06 a CSJN formulou uma distinção entre dois tipos de pretensões incorporadas na demanda: pretensões que eram somente individuais e pretensões coletivas, abrindo suas portas somente às pretensões de ordem coletiva, por serem, segundo a Corte, as únicas protegidas pela “*Ley Geral del Ambiente n°25.675*”. Os direitos individuais das pessoas afetadas, ao contrário, tiveram que ser canalizados perante os juízes correspondentes de acordo com o território e conforme as regras dos processos individuais.

Feita essa distinção, a Corte apontou inúmeras deficiências no pedido dos autores, afirmando que estes não continham informações suficientes e adequadas para a obtenção daquilo que estavam pleiteando. Diante disso, e assumindo um papel ativo raramente visto anteriormente, a Corte não rejeitou a demanda, mas tomou uma série de medidas investigativas e de ordenação a fim de avançar na resolução do conflito. Entre elas, destacam-se as seguintes: a) pedidos de informes às empresas demandadas sobre diversos aspectos relacionados com o caso; b) requerimento aos três Estados demandados e ao COFEMA (Conselho Federal do Meio Ambiente) para que apresentassem um plano integrado que contemplasse diversas atividades orientadas a solucionar o conflito; c) um chamamento para uma audiência pública, a fim de que as partes informassem oralmente ao Tribunal sobre o Plano Integrado; d) A concessão de uma oportunidade para a parte autora de melhorar seu pedido por meio de uma complementação da informação faltante<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.6.

<sup>23</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.6.

Dois meses depois dessa decisão, em 30/08/06, a corte ditou uma nova sentença por meio da qual resolveu diversos pedidos de intervenção de terceiros e ditou um regulamento ad hoc para que a audiência pública se desenrolasse. Em primeiro lugar, o referido regulamento formulou esclarecimentos sobre o objetivo da audiência. Nesse sentido, com relação às empresas, apontou que a informação necessária seria a de saber quais as medidas concretas de prevenção e recuperação do dano ambiental coletivo. No que concerne aos Estados demandados e ao COFEMA, a Corte destacou que seria necessária uma sucinta exposição do Plano Integrado que haviam formulado. Além disso, o regulamento previa as diretrizes para procedimentos como a necessidade de apresentar as informações por escrito antes da audiência, a ordem de apresentação e a forma como seria distribuído o tempo das partes, a possibilidade de que o tribunal fizesse perguntas e solicitasse explicações, a quantidade de vagas disponíveis para a sala onde a audiência pública ocorreria e a possibilidade de participação da mídia no evento<sup>24</sup>.

Uma segunda audiência pública ocorreu em 20/02/07, desta vez com a finalidade de que os três Estados principais demandados informassem à CSJN acerca: a) das medidas adotadas e implementadas no que concerne à prevenção, reestruturação e auditoria ambiental; b) as atinentes à avaliação do impacto ambiental causado pelas empresas demandadas; c) as ações ajuizadas em relação aos setores industriais e populacionais relativas ao cuidado e prevenção em matéria de saúde. Para essa audiência, a Corte utilizou o mesmo regulamento estabelecido em 30/08/06<sup>25</sup>.

Os resultados não foram os esperados pelo Tribunal, o que pode ser inferido do fato de que apenas três dias após a referida audiência, a CSJN emitiu uma declaração afirmando que considerava apropriado ter acesso a elementos cognitivos que faltavam para julgar o mérito da questão. Para tanto, fazendo uso, novamente, de seus poderes investigativos, ordenou a intervenção da Universidade de Buenos Aires (UBA), a fim de informar ao Tribunal sobre a

---

<sup>24</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.7.

<sup>25</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.8.

viabilidade de vários pontos do plano apresentado pelos réus e fazer as observações ou recomendações que considerasse necessárias<sup>26</sup>.

Uma vez realizado o relatório pela UBA, a CSJN estabeleceu novamente uma audiência pública convocando as partes e terceiros intervenientes para que expressassem as observações que julgassem conducentes tanto ao Plano Integrado apresentado pelos réus quanto ao laudo de viabilidade apresentado pela referida Universidade.

A sentença de mérito, por sua vez, resolveu somente um dos pedidos que haviam sido feitos pela parte autora: aquele que objetivava a reestruturação do meio ambiente e a prevenção de danos futuros.

Por meio dessa decisão, a CSJN condenou a ACUMAR, o Estado Nacional, a Cidade de Buenos Aires e a província de Buenos Aires a tomarem diversas medidas com a finalidade de recompor o meio ambiente degradado e evitar que fossem produzidos maiores danos no futuro. Segundo explicou a própria Corte, as ordens são consideradas como parte de um “mandado de cumprimento obrigatório para os demandados”, cujo conteúdo específico acabou sendo diagramado pelo próprio Tribunal no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Nacional e a Lei Geral do Meio Ambiente n° 25.675<sup>27</sup>.

Chama atenção o fato de que a Corte invocou tanto a Constituição quanto a Lei 26.675 como fundamentos de sua competência para determinar o conteúdo das medidas que deveriam ser adotadas, sem, contudo, citar qualquer artigo de tais normas ou especificar quais princípios ou diretrizes políticas destas mesmas normas a Corte estava fazendo alusão. Vale ressaltar que também não se encontrava, na sentença, qualquer tipo de doutrina jurisprudencial local ou estrangeira que pudesse ser utilizada como fonte de referência.

---

<sup>26</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.8.

<sup>27</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.15.

De acordo com aquilo que se deduz da sentença, a decisão de estabelecer ela mesma (a CSJN) as medidas que deveriam ser adotadas para superar o problema em questão encontrou sua base na falta de contribuições suficientes e detalhadas das partes em relação às medidas a serem tomadas para cumprir com o que havia sido solicitado<sup>28</sup>.

O conteúdo da decisão foi estritamente delimitado pelo Tribunal, que teve o cuidado de sublinhar que sua sentença estava orientada para o futuro e que se limitava a estabelecer critérios gerais para atender ao objeto da reclamação. Nesse ponto, percebe-se uma postura consciente e ponderada da CSJN, que expressamente afirmou a necessidade de evitar um avanço indevido sobre o campo de atuação dos demais poderes<sup>29</sup>.

Não obstante a falta de referência a medidas estrangeiras tomadas em outros ordenamentos, é possível dizer que as providências tomadas pela CSJN foram semelhantes às chamadas “medidas estruturais”, próprias de um processo estrutural, uma vez que visaram transformar um estado de coisas “A”, violador de direitos fundamentais, em um estado de coisas “B”, no qual esses direitos são assegurados<sup>30</sup>, tendo como escopo, portanto, resolver litígios complexos e efetivar políticas públicas<sup>31</sup>.

Os critérios gerais fixados pela Corte foram avaliados como integrantes de um programa que foi considerado como necessário para garantir a eficácia na implementação da sentença. As principais características de conteúdo do programa foram resumidas pela CSJN nos seguintes termos: um comportamento definido com precisão temática, a identificação de um sujeito

---

<sup>28</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.16.

<sup>29</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.20.

<sup>30</sup> GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 123.

<sup>31</sup> DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandre. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, p. 355-376, 2017, p.355.

obrigado ao cumprimento, a existência de índices objetivos que permitam o controle periódico de seus resultados e uma ampla participação e controle<sup>32</sup>.

Francisco Verbic destaca que entre os conteúdos do programa detalhado encontram-se as seguintes medidas:

(i) Tres objetivos simultáneos a cumplir, consistentes en la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos), y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. 11 (ii) La obligación de organizar un sistema de información pública digital vía internet "para el público en general", que de modo concentrado, claro y accesible contenga todos los datos actualizados que habían sido solicitados en una resolución anterior.12 (iii) En materia de contaminación de origen industrial, la obligación de realizar inspecciones en todas las empresas radicadas en la cuenca Matanza-Riachuelo, identificar aquellas que se consideren agentes contaminantes, intimar a todas las empresas identificadas como agentes contaminantes para que presenten a la autoridad competente el correspondiente plan de tratamiento, considerar y resolver –por parte de la ACUMAR- la viabilidad de dichos planes de tratamiento, ordenar a las empresas que no hayan obtenido aprobación de un plan el cese de su actividad contaminante, adoptar medidas de clausura o traslado, poner en conocimiento de las empresas las líneas de créditos existentes y disponibles a tales efectos, presentar en forma pública -actualizada trimestralmente- informes sobre el estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca, presentar –también en forma pública, detallada y fundada- un proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico de Dock Sud, y finalmente presentar en forma pública el estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en un Convenio Marco suscrito para ser ejecutado en el contexto de la cuenca. (iv) En materia de saneamiento de basurales, el deber de asegurar la ejecución de las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales - legales o clandestinos- que serán cerrados, para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante la Corte en el marco de la causa, para erradicar las habitaciones sobre los basurales e impedir la instalación de nuevas. Asimismo, debe ordenar la erradicación, limpieza y cierre de todos los basurales ilegales relevados por la ACUMAR, y concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante la Corte. (v) Con relación a la limpieza de márgenes de río, la obligación de informar “en forma pública, de modo detallado y fundado” sobre la finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de cuatro sectores específicos que habían sido individualizados en el plan presentado por los demandados, así como también sobre el avance de las obras públicas para transformar la ribera en un área parqueizada. (vi) En lo que hace a las tareas de expansión del servicio de agua potable, desagües pluviales y saneamiento cloacal, establece la obligación de informar sobre el plan de ampliación de las obras de captación, tratamiento y distribución a cargo de AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos) y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Enohsa), así como también sobre el plan de obras respecto de las últimas dos cuestiones (vii) Por último, el programa contiene un mandato dirigido a establecer un plan sanitario de emergencia habida cuenta el incumplimiento de diversos informes que fueran

---

<sup>32</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Faculdade de Ciências Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.13.

solicitados en el curso del proceso. En particular, se exigió la realización de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo a los efectos de determinar la población en situación de riesgo, elaborar un diagnóstico de base para deslindar enfermedades provocadas por la contaminación y aquellas que no lo son, elaborar un sistema de registro y base de datos de acceso público que incluya las patologías detectadas en la Cuenca. Asimismo, la Corte solicitó especificar las medidas de vigilancia epidemiológicas adoptadas en la zona de emergencia<sup>33</sup>.

Acerca da decisão, dois pontos merecem destaque. O primeiro deles é que todas essas medidas foram acertadas para serem cumpridas dentro do prazo de 30 dias ou 1 ano. Apesar da urgência em resolver o assunto, principalmente pelo risco de saúde que a população ribeirinha corria, o passar do tempo demonstrou que tais prazos eram flagrantemente inadequados à luz da complexidade dos problemas subjacentes e da realidade burocrática dos estados condenados.

---

<sup>33</sup> “(i) Três objetivos simultâneos a serem cumpridos, que consistem em melhorar a qualidade de vida dos habitantes da bacia, a recomposição do meio ambiente da bacia em todos os seus componentes (água, ar e solo) e a prevenção de danos com grau suficiente e razoável de previsão. (ii) A obrigação de organizar um sistema digital de informação pública via Internet "para o público em geral", que de forma centrada, clara e acessível contenha todos os dados atualizados que haviam sido solicitados na resolução anterior. (iii) Em matéria de poluição de origem industrial, a obrigatoriedade de realizar vistorias em todas as empresas localizadas na bacia do Matanza-Riachuelo, identificar aquelas consideradas poluentes, notificar todas as empresas identificadas como poluentes para que apresentem ao órgão competente o plano de tratamento correspondente, apreciar e deliberar - pela ACUMAR - a viabilidade dos referidos planos de tratamento, ordenar às empresas que não tenham obtido aprovação de um plano que cessem a sua atividade poluidora, adotarem medidas de encerramento ou transferência, colocarem no conhecimento das empresas as linhas de crédito existentes e disponíveis para tais fins, apresentar publicamente relatórios trimestrais atualizados- sobre o estado da água e das águas subterrâneas, além da qualidade do ar na bacia, para apresentar -também de forma pública, detalhada e fundamentada- um projeto de reconversão e realocação industrial dentro do âmbito da Lei do Acordo com o Plano de Ação Conjunta para a adaptação ambiental do complexo petroquímico Dock Sud, e, por fim, apresentar publicamente o estado de andamento e os prazos estimados das iniciativas previstas em um acordo assinado a ser executado no contexto da bacia. (iv) Em matéria de saneamento dos lixões, o dever de assegurar a execução das medidas necessárias para evitar que os resíduos sejam despejados em lixões -legais ou clandestinos- que venham a ser fechados, para implementar o programa de prevenção da formação de novos lixões ao ar livre apresentado perante o Tribunal no âmbito do processo, para erradicar as moradias dos lixões e impedir a instalação de outros. Da mesma forma, deve ordenar a erradicação, limpeza e fechamento de todos os lixões ilegais pesquisados pela ACUMAR, e especificar o Plano de Gestão Integral de Resíduos Sólidos Urbanos (GIRSU) apresentado ao Tribunal. (v) Em relação à limpeza das margens dos rios, a obrigação de informar "publicamente, de forma detalhada e fundamentada" sobre a conclusão da etapa de extermínio, limpeza e capina de quatro setores específicos que haviam sido individualizados no plano apresentado pelos réus, bem como sobre o andamento das obras públicas de transformação da margem do rio em área ajardinada. (vi) Com relação às tarefas de ampliação do serviço de água potável, pluviais e esgotos, estabelece a obrigação de informar sobre o plano de ampliação das obras de captação, tratamento e distribuição a cargo da AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos) e da Entidade Nacional de Obras de Saneamento de Águas (Enohsa), bem como sobre o plano de trabalho relativo às duas últimas questões (vii). Por fim, o programa contém um mandato que visa estabelecer um plano de saúde de emergência, tendo em vista o não cumprimento de vários relatórios que foram solicitados no decorrer do processo. Em particular, foi necessário realizar um mapa sociodemográfico e alguns levantamentos de fatores de riscos ambientais para identificar a população em risco, desenvolver um diagnóstico básico para distinguir quais doenças são causadas pela poluição e quais não são, desenvolver um sistema de registro e base de dados de acesso público, que inclui as patologias detectadas na Bacia. Ademais, a Corte solicitou especificar as medidas de vigilância epidemiológica adotadas na zona de emergência”. Tradução nossa. VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.13-14-15.

Essa complexidade levou à apresentação e posterior reformulação do plano de saneamento básico. A segunda questão é que as ordens emitidas pela CSJN foram prolatadas sob uma advertência consideravelmente particular: uma multa diária para o chefe do ACUMAR (ou seja, sob a responsabilidade pessoal do referido oficial)<sup>34</sup>.

A Corte delegou o processo de execução da sentença ao juizado federal de primeira instância de Quilmes<sup>35</sup>, a quem facultou o estabelecimento de multas diárias em caso de descumprimento das medidas. Essa delegação configura um dos aspectos mais inovadores e estratégicos da decisão<sup>36</sup>. De acordo com o julgamento, as razões que levaram o Tribunal a tomar essa decisão foram três: a) as dificuldades e incidentes procedimentais que provavelmente ocorreriam durante o cumprimento das inúmeras medidas prolatadas; b) a necessidade de manter a racionalidade quanto à agenda de execução das medidas; e c) a busca por um maior grau de imediatismo entre o Poder Judiciário e as partes. A CSJN também se referiu em sua sentença à importância de evitar interferências que impedissem o cumprimento das medidas e conferiu ao tribunal de primeira instância a competência exclusiva para realizar uma revisão judicial das decisões da ACUMAR. Essa última medida foi tomada com o objetivo de garantir uniformidade e consistência na interpretação de questões que pudessem surgir no processo de execução<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.15.

<sup>35</sup> Nesse sentido: “De acuerdo a lo estipulado por la Corte Suprema de Justicia, el Juez de Primera Instancia cuenta con competencia exclusiva en la ejecución de la sentencia y en la revisión judicial de las decisiones tomadas por la Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo. Las resoluciones en el marco de esta causa son consideradas como dictadas por el tribunal superior, permitiendo su apelación, en caso de reunirse los requisitos de admisibilidad, directamente ante la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el juzgado de primera instancia resulta competente para entender en todas aquellas causas que presenten litispendencia con respecto a los autos “Mendoza”, es decir, las causas donde se demanden cuestiones relacionadas con el Plan de Saneamiento y Reconstrucción de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. MERLINSKY, María Gabriela. Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo/Efeitos de casos judiciais estruturais no longo prazo: o caso Riachuelo/Long-term effects of structural cases: the Riachuelo case. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 2, p. 397-420, 2016, p.401.

<sup>36</sup> Puga argumenta que “La designación del juez federal de Quilmes, Luis Armella, fue sin duda estratégica. La idea parece ser concentrar el control de la ejecución judicial y permitir un acceso geográficamente más inmediato de los actores del caso a la justicia. La Corte eligió a este juez porque era el que menos carga de trabajo tenía, y tal vez, porque asumió que ello facilitaría su abocamiento a semejante empresa” PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012, p.88.

<sup>37</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em:



A CSJN estabeleceu um sistema de monitoramento e controle sobre a execução da sentença, o qual foi exercido com uma forte participação de organizações não governamentais. Por um lado, o Tribunal designou a Auditoria Geral da Nação como encarregada de controlar especificamente a alocação de fundos e a execução orçamentária de tudo o que tivesse relação com as medidas que deveriam ser executadas. Além disso, autorizou o juiz responsável pela execução a apresentar perante a Auditoria qualquer questionamento que estimasse necessário com relação ao controle orçamentário e à execução das medidas que compunham o plano de ação<sup>38</sup>.

Por outro lado, e dessa vez com o objetivo de fortalecer a participação dos cidadãos no caso em questão, a Corte designou o “*Defensor del Pueblo de la Nación*” como coordenador de um órgão colegiado no qual as distintas organizações não governamentais admitidas no processo poderiam: a) coletar sugestões dos cidadãos e dar-lhes o trâmite adequado; b) receber informações; c) formular propostas concretas perante a ACUMAR para o melhor cumprimento dos objetivos traçados no programa de execução da sentença. Esse mecanismo de participação configura uma outra inovação interessante trazida pela sentença. Além disso, assumiu particular importância na medida em que estendeu ao campo judicial um direito já reconhecido aos cidadãos pela lei Geral do Meio Ambiente nº 25.675, embora exclusivamente para participar da sede administrativa<sup>39</sup>.

Processos estruturais como o que deu origem ao julgamento de mérito geram um espaço para ressonância social favorável ao desenvolvimento da participação cidadã na tomada de decisões, o que proporciona uma “oxigenação saudável” do processo judicial<sup>40</sup>. Mariela Puga

---

<[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.10.

<sup>38</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em:

<[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.11.

<sup>39</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em:

<[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.11.

<sup>40</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em:

<[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020, p.31.

argumenta, nesse sentido, que o caso foi determinante para a criação de um microsistema jurídico voltado ao combate da poluição<sup>41</sup>.

A autora sustenta, ainda, que um dos efeitos mais importantes de Mendoza tem caráter simbólico. Isso porque, através das audiências públicas, das interpelações ao governo e às empresas, bem como das constantes informações sobre a dimensão da contaminação do rio, o tema não somente se manteve na agenda do Estado, como, também, no centro das atenções da mídia. Ademais, existiam outros fatores que facilitaram a promoção desses efeitos, como, por exemplo, a assembleia de *Guauguaychu* e, em particular, o fato de que a bacia inferior do *Riachuelo* atravessa o território da cidade de Buenos Aires, onde vive o núcleo da esfera pública burguesa da Argentina e onde estão instauradas a grande maioria das organizações da sociedade civil especializadas e bem financiadas do país. Assim, a autora aponta que os cidadãos e a opinião pública foram a “caixa de ressonância” mais poderosa que a Corte poderia ter ativado<sup>42</sup>.

Apesar disso, casos como Mendoza desafiam o processo judicial tradicional, pensado séculos atrás para atender problemas de outras dimensões. As complexas arestas sociais, políticas e econômicas, presentes no processo coletivo, exigem mecanismos de discussão rodeados de maior transparência e publicidade, que permitam solucionar o conflito sem violar a garantia do devido processo legal das vítimas envolvidas no caso em questão.

Utilizar o processo judicial para a proteção de direitos fundamentais é compreender que ele precisa se adequar à realidade, e não se conformar nela, como acontece nos chamados “processos bipolares”<sup>43</sup>. Essa ideia é complexa porque, muitas vezes, as nuances do caso em concreto surpreendem os dispositivos legais, fazendo com que não haja uma resposta pronta e concreta para o problema que se pretende superar. Isso não quer dizer, todavia, que essas demandas devam ser tratadas via ação individual ou via ação coletiva bipolarizada<sup>44</sup> para não

---

<sup>41</sup> PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012, p.73.

<sup>42</sup> PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012, p.79.

<sup>43</sup> O termo “processo bipolar” é utilizado por Marcella Ferraro em: FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Universidade Federal do Paraná, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais.

<sup>44</sup> FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Universidade Federal do Paraná, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais.

gerar um desconforto ao Direito ou ao seu aplicador. Demandas estruturais existem e, se levadas ao Poder Judiciário, precisam ser propriamente enfrentadas pela via do processo estrutural.

Em Mendoza, apesar do problema da contaminação não ter sido completamente resolvido, as melhoras alcançadas na zona poluída foram muito significativas. A Argentina obteve dois empréstimos do Banco Mundial para a implementação de medidas que visassem a despoluição do rio<sup>45</sup>. Ademais, o caso proporcionou a possibilidade de um diálogo institucional contínuo entre o Poder Judiciário e a Administração Pública, dando margem à criação de uma relação cooperativa que pode ser interessante não somente para este caso, como, também, para casos futuros.

### **3. É POSSÍVEL ALCANÇAR MUDANÇAS SOCIAIS PELA VIA JUDICIAL?**

Em decorrência da profusão de situações do dia a dia que denunciam litígios de natureza estrutural, como, por exemplo, os casos *Mendoza* e *Verbitsky*, o Poder Judiciário vem sendo, cada vez mais, chamado a atuar na implementação de políticas públicas, bem como na estrutura burocrática de entes privados ou públicos para, por meio do processo, impor uma série de medidas visando fomentar, em conjunto com outras instâncias de Poder, uma mudança social.

Os processos estruturais, portanto, são comumente vistos como um tipo (espécie) de processo coletivo que visa enfrentar conflitos multipolares e de elevada complexidade, cujo objetivo é promover a guarda dos direitos fundamentais pela via jurisdicional. Para tanto, interferem no (mau) funcionamento ou na omissão de instituições públicas ou privadas<sup>46</sup> que fomentam violações desses direitos ou envolvem o ajuste ou implementação de políticas públicas que busquem promover um estado de coisas no qual esses direitos são assegurados.

Demandam, para tanto, o estabelecimento de um processo civil democrático e

---

<sup>45</sup> PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012, p.74.

<sup>46</sup> É necessário, nesse sentido, que as organizações sejam reestruturadas como um todo, a partir da alteração de seus procedimentos internos, sua estrutura burocrática e a mudança comportamental de seus agentes, ou que uma política.

cooperativo, embasado no estabelecimento de uma relação dialógica e na revisitação de diversos institutos do processo civil tradicional, que não são ideais ou adequados, em sua forma atual, para o tratamento de litígios estruturais.

Em detrimento da mudança pretendida não poder ser realizada de imediato (tendo em vista a complexidade dos problemas enfrentados nos processos estruturais), a duração do processo estrutural, em geral, não é rápida<sup>47</sup> e os resultados só podem ser sentidos, usualmente, a longo prazo. Seu foco, portanto, é sempre prospectivo, uma vez que não se destina simplesmente a resolver problemas pretéritos, que deram origem à demanda, mas sim a evitar que violações a direitos continuem a acontecer, combatendo, para tanto, a fonte do problema. Logo, afasta-se da lógica civil de reparação pelo dano causado, tendo em vista que pretende evitar uma lesão futura, tendo como premissa a lesão passada, o que pode parecer difícil de aceitar.

Julgar uma causa estrutural, portanto, não é proferir uma decisão, mas várias micro decisões, que precisam levar em conta uma série de impactos sobre os subgrupos afetados, positiva e negativamente, pelo resultado do processo<sup>48</sup>.

Em políticas públicas, a solução é uma resposta ativamente procurando por uma pergunta, de forma que os problemas e as soluções se formam de modo totalmente autônomo<sup>49</sup>. Assim, nos litígios estruturais que dizem respeito a questões de interesse público (nos quais, em geral, a existência do problema decorre da reiteração de ações ou omissões institucionais propagadas no tempo), é improvável que a solução seja encontrada a partir de um plano que traga, previamente, todas as respostas. Será necessário trabalhar com algum grau de experimentalismo, orientado por probabilidades. Tenta-se adotar uma determinada medida e, a partir dos resultados obtidos, as providências vão sendo readequadas.

Os riscos associados à implementação da reforma estrutural são notadamente maiores do que aqueles que provenientes do enfrentamento judicial de litígios individuais, aos quais é

---

<sup>47</sup> “Parte de las dificultades de ‘transformar’ o ‘desestabilizar’ es que esto no es algo que ocurra en un solo momento y de una única manera, sino que implica procesos complejos a largo plazo.” PUGA, Mariela. La realización de derechos en casos estructurales. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’. **Buenos Aires: Universidad de Palermo Publicaciones**, 2008, p.10.

<sup>48</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodium, p.351.

<sup>49</sup> MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. Nova York: The Free Press, 1989, p.12-13.

aplicado um modelo de solução de controvérsias. Entretanto, é preciso atentar para o fato de que a efetividade de um processo estrutural não está numa simples sentença favorável/desfavorável, e sim na reconstrução de uma realidade, que pode se dar de diversas formas, o que envolve a necessidade de práticas experimentalistas e, conseqüentemente, demanda tempo.

Nesse sentido, Owen Fiss<sup>50</sup>, contrapondo a crítica de Donald Horowitz em “*The Courts and Social Policy*”, argumenta que o sucesso do processo estrutural, ainda que parcial, supera os êxitos de uma solução individual de controvérsias, tendo em vista as grandes chances de retorno social a partir da modificação de uma realidade de violações sistêmicas a direitos:

O êxito pode ser mais raro ou obtido com menor perfeição em um processo judicial estrutural, porém o sucesso estrutural, ainda que parcial, pode superar todos os êxitos da solução individual de controvérsias. Pode, outrossim, reduzir consideravelmente a necessidade da solução de controvérsias por meio da eliminação das condições que favorecem atos ilícitos e podem até mesmo compensar todas as suas falhas.

Os possíveis “erros” que podem advir de um processo estrutural fazem parte de um processo de aprendizagem, quase que inevitável quando se deseja resolver problemas policêntricos e complexos.

Assim, o processo estrutural é um meio de denunciar a incompatibilidade de um *status quo* vigente que viola direitos fundamentais, indicando que algo precisa ser feito tendo em vista a insustentabilidade do quadro em questão. O procedimento de resolução, entretanto, precisa viabilizar a supervisão, a avaliação e a modificação das medidas adotadas, bem como permitir a alteração dos próprios objetivos ou metas que se mostrem inexecutáveis ou incompatíveis.

Nesse sentido, acredita-se que uma abordagem experimentalista seja consideravelmente interessante em processos estruturais (embora não seja a única possibilidade ou nem sempre encontre as condições favoráveis para o seu desenvolvimento, uma vez que, em diversos cenários político-institucionais, não existe uma cultura de respeito mútuo entre os Poderes, e sim uma espécie de competição adversarial entre eles)<sup>51</sup>. Passa-se, agora, a trabalhar de modo

---

<sup>50</sup> FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p.150.

<sup>51</sup> Sobre os possíveis modelos de decisão judicial em processos estruturais, ver: LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, nº 1, p.350-378, 2020.

mais detalhado a concepção experimentalista, buscando delinear quais são os seus benefícios e como ela pode aprimorar a capacidade institucional do Poder Judiciário em questões que dizem respeito a litígios estruturais.

#### 4. O EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO

A implementação das medidas estruturais ganhou, nos Estados Unidos, ao longo das décadas, dois contornos principais: o de “comando e controle” e o “experimentalista”. Essas duas tipologias guardam relação direta com o papel solipsista ou dialógico dos juízes nos processos estruturais<sup>52</sup>. O comando e controle aproxima-se daquilo que se compreende por “*strong form-review*”, no qual o Poder Judiciário dá a última palavra sobre as omissões estatais, através de uma atuação que, não raramente, levanta profundos questionamentos acerca de uma possível violação da separação de poderes e da prolação de medidas ineficazes<sup>53</sup>.

A concepção experimentalista é sustentada pelos juristas norte-americanos Charles Sabel e William Simon<sup>54</sup> e combina regras mais flexíveis e provisórias, com procedimentos de permanente participação dos interessados, diálogo e transparência<sup>55</sup>. Os objetivos gerais e critérios avaliativos são fixados de forma dialógica, cabendo às partes escolher o melhor caminho para atingi-los. Há, portanto, uma revisão constante do planejamento, sendo relegado a plano secundário uma atuação mais incisiva do Poder Judiciário.

O experimentalismo, assim, combina medidas mais flexíveis e provisórias com a

---

<sup>52</sup> SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, n.6, p.1-44.

<sup>53</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. A descriptação do poder pelos processos estruturais: uma análise da experiência sul-africana. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 46, p. 299-323, 2020, p.303.

<sup>54</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004.

<sup>55</sup> Nesse sentido: “Sabel and Simon consider that this new version of public interest litigation has a destabilizing effect that “protects citizens’ interests in penetrating and opening large scale organizations or broad areas of social activity that remain closed to the destabilizing effects of ordinary conflict and that maintain the hierarchies of power and privilege intact.” BERGALLO, Paola. Justice and Experimentalism: The Judiciary’s Remedial Function in Public Interest Litigation in Argentina. **SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers. Paper**, v. 44, 2015, p.19.

possibilidade de participação contínua das partes processuais e uma revisão e monitoramento constantes dessas medidas. Assim, as regras são gerais e expressam os objetivos que devem ser alcançados pelas partes, deixando uma margem para que estas, discricionariamente, escolham como atingirão os objetivos estabelecidos. O experimentalismo não deixa de estabelecer, contudo, modelos e procedimentos para a aferição da performance das instituições violadoras, pois esta é avaliada tanto no que concerne aos comprometimentos iniciais das partes quanto em relação à performance das instituições, que podem ser comparadas<sup>56</sup>.

A participação dos juízes, nesse modelo, ocorre mais em detrimento do fato de que medidas experimentalistas contemplam um processo permanente de participação, supervisão e monitoramento das medidas estabelecidas, e não por causa de um controle unilateral de medidas que devem ser cumpridas para resolver o problema em questão<sup>57</sup>.

Os tribunais, assim, estabelecem que existe a necessidade de que algo seja feito para superar o *status quo* violador de direitos e ficam encarregados de supervisionar esse processo transformativo, ajudando as partes a renegociarem medidas a partir das dificuldades e sucessos que constatarem ao longo do procedimento. O papel de dizer como as medidas de mudança serão implementadas, quanto do orçamento disponível deve ser direcionado para cada ação e outras questões mais técnicas, entretanto, não ficam a cargo desses atores.

Os autores destacam três características centrais do experimentalismo. A primeira delas é a negociação entre as partes interessadas<sup>58</sup>. O momento de negociação consiste numa oportunidade de as partes barganharem a formulação de um plano que vise superar o estado de coisas violador de direitos, como ocorreu, por exemplo, nos anos de 2006-2008 em Mendoza. Outros terceiros interessados, bem como grupos afetados pelo problema, também podem

---

<sup>56</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004, p.1019.

<sup>57</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004, p.1020. Sobre o fracasso de medidas judiciais unilaterais, ver: MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF n° 347e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos**: Por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000049/0000492f.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2021, p.53.

<sup>58</sup> BERGALLO, Paola. Justice and Experimentalism: The Judiciary's Remedial Function in Public Interest Litigation in Argentina. **SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers. Paper**, v. 44, 2015, p.20.

participar dessa etapa, mesmo não sendo partes formais do processo<sup>59</sup>.

As negociações podem ser guiadas por um *special master*<sup>60</sup> ou por um mediador escolhido pelo tribunal, que ajudará as partes e os demais indivíduos interessados no processo a dialogar de forma organizada, a partir de uma agenda que definirá a prioridade e a ordem dos assuntos que serão abordados nessas discussões<sup>61</sup>. Esse procedimento ocorre por meio de um processo deliberativo, no qual os participantes devem, em tese, escutar uns aos outros de boa-fé e permanecer abertos ao aprendizado mútuo. Assim, para que o debate seja pautado em premissas realísticas, é necessário que os participantes forneçam informações relevantes e condizentes com as necessidades do caso em concreto.

O objetivo da negociação é o consenso. É certo que, nem sempre, ele será alcançado, mas a própria tentativa de atingi-lo é interessante no sentido de não permitir que o plano seja formulado de qualquer jeito, sem que grande parte das variáveis que têm o potencial de interferir nele sejam minuciosamente avaliadas. Atingir o consenso é difícil, mas colocá-lo como meta faz com que haja um esforço maior por parte dos participantes e do *special master* ou terceiro designado pelo juiz para formularem propostas sólidas e para que não terminem as negociações de forma prematura, garantindo um processo que respeita a pluralidade de interesses<sup>62</sup>.

A segunda característica do experimentalismo é que este garante a forma de um regime de regras rotativas, que emergem da negociação feita entre os partícipes e são provisórias. Essas regras (ou medidas) incorporam um processo de reavaliação e revisão com participação contínua das partes interessadas, pois entende-se pela impossibilidade de estabelecer regras fixas e específicas. Isso ocorre porque a complexidade dos problemas enfrentados não permite que as medidas adotadas sejam infalíveis ou exatamente adequadas, pois por mais que no momento elas pareçam certas, as necessidades futuras são contingenciais e, portanto,

---

<sup>59</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004, p.1068.

<sup>60</sup> A figura é importada do direito norte-americano e possibilita que o juiz seja auxiliado por um profissional com grande expertise na área de conhecimento, que pode auxiliá-lo com informações realísticas sobre o desenrolar da execução estrutural, evitar a maquiagem do cumprimento de metas pelo compromissário que esteja de má-fé e até mesmo relatar dificuldades legítimas do cumprimento das metas estabelecidas. VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodium, p.181-182.

<sup>61</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, p.1068.

<sup>62</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004, p.1068.



difícilmente conseguem ser antecipadas. O experimentalismo lida com problemas cuja dimensão não pode ser aferida precisamente sem que testes e avaliações sejam realizados. A perspectiva de provisoriedade pode servir tanto para as medidas que são acordadas como para os parâmetros que são estabelecidos para medir o (in)sucesso dessas medidas<sup>63</sup>.

A terceira característica importante ao experimentalismo é a transparência, que estabelece que as medidas e o próprio procedimento deliberativo sejam explícitos e públicos. Mais ambiciosamente, a transparência significa que devem haver parâmetros para avaliar as medidas tomadas e sua eficácia, e que esses parâmetros devem ser disponibilizados para o público<sup>64</sup>.

A transparência é tanto um fator de *accountability* quanto um dispositivo que garante a aprendizagem. Seu escopo é o de facilitar o aferimento dos resultados de forma a avaliar se o processo deliberativo, bem como as medidas estipuladas, partiram de perspectivas adequadas. As instituições que obtiverem melhor desempenho devem servir de modelo para as outras (retardatárias) e serem recompensadas com, por exemplo, maior autonomia. Aquelas ditas “retardatárias” devem sofrer sanções e/ou receber assistência corretiva. A transparência não é um ponto fácil de ser alcançado, sobretudo porque as instituições – públicas ou privadas – que participam do processo podem apresentar grande resistência à transparência.

O experimentalismo não fornece orientações determinadas sobre questões das sanções, ele deposita suas esperanças principalmente nos efeitos da transparência. Isso porque ao expor o desempenho ruim de algumas instituições da forma mais clara possível, o experimentalismo abre o sistema a escrutínio geral e expõe mais prontamente à intervenção não judicial. Além disso, viabiliza um tratamento adequado para a superação de litígios estruturais, pois abre espaço para que todas as suas características sejam devidamente tratadas no processo. A flexibilidade presente nessa proposta abre espaço para o ciclo “tentativa -> erro -> tentativa -> acerto” e, portanto, cuida da policentria, da causalidade complexa e da violação massiva e reiterada de direitos (todas características centrais dos litígios estruturais que dizem respeito a problemas de interesse público).

---

<sup>63</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004, p.1071.

<sup>64</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004, p.1071.

A verdade é que se o juiz estabelecer ordens fechadas e pouco flexíveis, como se pretende no “comando e controle”, em caso destas não estarem adequadas, a decisão judicial dificilmente será cumprida e a transformação social almejada não será alcançada. Ademais, tendo em vista os baixos níveis de abertura para negociação, o “comando e controle” dificulta a criação de um ambiente colaborativo e dialógico, em que as partes expõem suas fraquezas e suas limitações, mas, também, o seu potencial de atuação.

A negociação é interessante porque medidas acordadas e consensuais têm mais chances de lograrem êxito que medidas impostas unilateralmente pelo Poder Judiciário. Isso pois as partes têm a liberdade de estruturar um plano em conjunto, mas estabelecendo as melhores condições possíveis para a sua atuação.

Assim, ao lidar com o problema de forma integral, entendendo os fatores em jogo e a necessidade de revisitação das medidas a serem implementadas, essa concepção auxilia no aprimoramento da capacidade institucional do Poder Judiciário<sup>65</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

O artigo teve como objetivo apresentar a experiência argentina com os processos estruturais, realizando, para tanto, uma análise aprofundada do maior litígio estrutural do país: o caso “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y prejuicios*”. Mendoza, como demonstrado no tópico dois, é fruto de décadas e décadas de ações (por parte de instituições privadas) e omissões (por parte do Poder Público) que fomentavam (e ainda fomentam) a violação dos direitos fundamentais da população ribeirinha, dentre os quais podem ser destacados o direito a um meio ambiente adequado (e, portanto, não poluído) e o direito à saúde.

Apesar de não ter uma vasta experiência com processos estruturais, a CSJN demonstrou,

---

<sup>65</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021, p.38-42.

com sua atuação, uma notável performance no que concerne ao tratamento adequado do litígio em questão. Isso porque, além de adotar uma postura dialógica, promovendo a participação da sociedade civil, do Poder Público e das indústrias envolvidas, reteve a jurisdição sobre o caso durante um certo período de tempo, garantindo um monitoramento adequado dos progressos e falhas no desenvolvimento de um plano que garantisse a superação do quadro calamitoso em que se encontrava a bacia do *Matanza-Riachuelo*.

Ainda nesse sentido, o presente trabalho buscou abordar os aspectos centrais da proposta experimentalista para os processos estruturais, demonstrando a razão pela qual um procedimento flexível e aberto é mais interessante ao enfrentamento de litígios estruturais pela via judicial.

Nesse sentido, destacou-se que o experimentalismo possui os seguintes pontos centrais: participação dos interessados e negociação entre eles; determinação de objetivos gerais e critérios avaliativos; flexibilidade e revisão contínua; e transparência.

A primeira dessas características assegura que o processo estrutural não é hierarquizado ou fechado. Ao revés, ele possibilita a atuação de diferentes participantes, conforme as contingências do caso em concreto demandem, transformando, assim, a arena judicial em um *locus* deliberativo, com o intuito de viabilizar negociações diretas entre os interessados.

A segunda dessas características, por sua vez, diz respeito à prolação de objetivos abertos, bem como de critérios avaliativos gerais. Isso significa que, ao invés de normas e medidas unilaterais ou inflexíveis – como pode ocorrer no “comando e controle” –, os magistrados devem elaborar normas e medidas genéricas como *standards* que guiam as metas a serem atingidas, evitando padrões inatingíveis de eficiência e resultado.

A terceira, “flexibilidade e revisão contínua”, versa sobre a necessidade de que os critérios e metas de avaliação, nos processos estruturais, não sejam fixos. Busca-se uma revisão constante, à luz da experiência e da prática.

Por fim, a transparência da proposta experimentalista denuncia a necessidade de que as normas estabelecidas e os atos processuais sejam publicizados, com o intuito de garantir *accountability* social, representação adequada e aprendizagem.

Por mais que constitua um tipo ideal weberiano (e, portanto, não seja encontrado de forma pura na realidade<sup>66</sup>), o experimentalismo democrático parece possuir características importantes para o desenvolvimento de um processo estrutural adequado, sobretudo quando a causa de pedir versar sobre litígios estruturais de interesse público, tendo em vista que o objetivo final é a reestruturação de uma determinada realidade social, o que não pode ser feito “da noite para o dia” e nem com uma decisão judicial simples.

Assim, pensar em processos estruturais pode ser interessante quando objetiva-se transformar a realidade social pela via judicial. É certo que as expectativas precisam estar alinhadas com a realidade e que o processo não é, inicialmente, o *locus* mais adequado para a solução de questões que dizem respeito à alocação de recursos públicos. Entretanto, não raramente, a alternativa ao processo é a manutenção do status quo vigente (violador de direitos), que não está sendo tratado pelo Poder Público (ou que está sendo tratado de modo ineficiente), podendo ser interessante, nessa hipótese, a judicialização estratégica do caso em questão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

ARGENTINA, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza –Riachuelo). Disponível em: < <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa18000036-2018-04-12/123456789-630-0008-1ots-eupmocsollaf?> > Acesso em: 23 ago. 2021.

ARGENTINA, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Verbitsky Horacio c/ s/ Habeas Corpus, Fallos 328:1146. Julg. 3 mai. 2005. Disponível em: <<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5824581&cache=1537561480810>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

---

<sup>66</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. A descriptação do poder pelos processos estruturais: uma análise da experiência sul-africana. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 46, p. 299-323, 2020, p.303.

ARGENTINA. PODER LEGISLATIVO. **Constitución de la Nación Argentina**. Disponível em: < [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ar\\_6000.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_6000.pdf). Acesso em: 23 ago. 2021>.

BERGALLO, Paola. Justice and Experimentalism: The Judiciary's Remedial Function in Public Interest Litigation in Argentina. **SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers. Paper**, v. 44, 2015.

COURTIS, Christian. El caso “Verbitsky”: ¿ nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?”. In: ABRAMOVICH, Victor. **Colapso del sistema carcelario**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, 2005. Disponível em: < [https://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis\\_christian.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf) >. Acesso em: 17 jul. 2021.

CSJN, 2021. **Historia de la corte suprema**. Disponível em <<https://www.csjn.gov.ar/institucional/historia-de-la-corte-suprema/el-tribunal>>. Acesso em 23, ago, 2021.

DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandre. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, p. 355- 376, 2017.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Universidade Federal do Paraná, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais.

FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (et al) (ortg.). **O Processo Para Solução** de Conflitos de Interesse Público. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Juspodivm, 2020.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A justiciabilidade dos direitos socioeconômicos e culturais no Sul Global: Uma aproximação às teorias dialógicas de Landau, Tushnet e Dixon. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 12, n. 22, p. 45-80, 2020.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. **Argumenta Journal Law**, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, nº 1, p.350-378, 2020.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos**: Por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000049/0000492f.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. Nova York: The Free Press, 1989.

MERLINSKY, María Gabriela. Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo/Efeitos de casos judiciais estruturais no longo prazo: o caso Riachuelo/Long-term effects of structural cases: the Riachuelo case. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 2, p. 397-420, 2016.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008.

PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2012.

PUGA, Mariela. La realización de derechos en casos estructurales. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’. **Buenos Aires: Universidad de Palermo Publicaciones**, 2008.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, 2004, p. 1016-1101.

SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, n.6, p.1-44, 1999.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. A descriptação do poder pelos processos estruturais: uma análise da experiência sul-africana. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 46, p. 299-323, 2020, p.303.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Anais - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P)**, v. 43, p. 267-286, 2013. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jul. 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Juspodium.

Data de Submissão: 19/10/2021

Data de Aceite: 08/12/2021