

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

Graziela Bohusch

O DESAFIO DA GESTÃO DE QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS NA ESCALA
METROPOLITANA: o caso da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na Argentina

Porto Alegre
2018

GRAZIELA BOHUSCH

O DESAFIO DA GESTÃO DE QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS NA ESCALA
METROPOLITANA: o caso da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na Argentina

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre
2018

GRAZIELA BOHUSCH

O DESAFIO DA GESTÃO DE QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS NA ESCALA METROPOLITANA: o caso da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na Argentina

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em 11 de dezembro de 2018

BANCA EXAMINADORA:

Professor Dr. Lucas Pizzolatto Konzen (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professora Dra. Juliane Bento

Professor Dr. Marcelo Cafrune

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Lucas Konzen por ter orientado este trabalho, mesmo com tantos colegas também sob sua orientação e, principalmente, pela sugestão do estudo de caso. Admiro-o como professor, do qual pude ser aluna em duas disciplinas na universidade.

Agradeço aos professores que se dedicam à docência com o propósito de formar profissionais e cientistas qualificados.

Agradeço aos colegas com quem pude dividir esses anos de graduação, pela amizade construída, pelo companheirismo, pelas conversas, ideias e também pelos compartilhamentos de materiais e cadernos para estudos. Pretendo levar essas amizades para a vida.

Agradeço à família e aos amigos que ouviram muitos “não posso, tenho aula” de mim nesses anos.

Por fim, agradeço ao Alexandre Mineiro pela ajuda com a formatação.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a problemática interfederativa em torno de questões urbano-ambientais. Para tanto, é feita uma análise do estágio atual de integração interfederativa no Brasil, considerando os aspectos legislativos e executivos e analisando os principais instrumentos atualmente existentes para a sua efetivação. A seguir estuda-se um caso de atuação do poder judiciário para a promoção de integração de política pública em âmbito interfederativo. O caso se trata de uma problemática urbano-ambiental envolvendo a bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na Província de Buenos Aires – Argentina. O trabalho, na primeira parte, discute as intenções, no Brasil, de viabilizar a integração de políticas públicas em unidades político-administrativas que constituem uma região metropolitana pela via legislativa. Objetiva mostrar alguns instrumentos existentes na legislação para que se viabilize o planejamento e realização de políticas públicas integradas, fazendo um panorama do estágio atual de efetivação dessa integração e expondo dificuldades enfrentadas e resistências existentes para a sua efetivação. O estudo de caso serve para mostrar uma outra via pela qual se tentou viabilizar a integração de políticas públicas metropolitanas, que é a via judicial. Foi estudado um caso onde essa atuação judicial ocorreu de forma bastante evidente e com aspectos até então inéditos. Foi escolhido o caso do país vizinho para estudar a atuação judicial na viabilização de políticas metropolitanas porque, até então, não se conheceu no Brasil caso com semelhante expressividade relacionado a esta temática metropolitana. Por fim, faz-se uma discussão sobre os efeitos da decisão da Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina sobre as políticas metropolitanas de recuperação da bacia hidrográfica, buscando compreender o caso à luz das tendências de atuação do poder judiciário na América Latina e analisando os aspectos positivos e os negativos deste tipo de atuação do poder judiciário.

Palavras - Chave: integração interfederativa, causa Mendoza, bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the inter-federative problem around urban-environmental issues. To do so, an analysis is made of the current stage of inter-federative integration in Brazil, considering the legislative and executive aspects and analyzing the main instruments currently in existence for its effectiveness. The following is a case study of the judiciary action to promote the integration of public policy in an inter-federative field. The case is an urban-environmental problem involving the Matanza-Riachuelo basin, in the Province of Buenos Aires – Argentina. This paper, in the first part, discusses the intentions, in Brazil, to make possible the integration of public policies into political-administrative units that constitute a metropolitan region through the legislative way. The objective is to show some existing instruments to promote metropolitan policies. Intends to promote an overview of the current stage of integration and expose the difficulties faced and the resistance to its implementation. The case study serves to show another alternative that attempted to make feasible the integration of metropolitan public policies. This is the judicial alternative. It was studied a case where this judicial action occurred in a very evident way. The case study was chosen in other country because we did not know that there was a similar case in Brazil with the same impact related to the metropolitan theme. Finally, a discussion is made about the effects of the decision of the Supreme Court of Justice of the Nation of Argentina on the metropolitan policies of recovery of the river basin, seeking to understand the case in the light of the tendencies of the judiciary in Latin America and analyzing the positive and negative aspects of this type of action by the judiciary.

Key words: interfederative integration, Mendoza lawsuit, Matanza-Riachuelo hydrographic basin

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO.....	7
2 - OS LIMITES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS COMO ENTRAVES PARA A GESTÃO DE QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS EM ESCALAS ADEQUADAS	9
3 - ESTUDO DE CASO: AS MUDANÇAS NA GESTÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA MATANZA-RIACHUELO A PARTIR DA CAUSA MENDOZA...20	
3.1 O problema urbano-ambiental.....	21
3.2 A judicialização do conflito.....	32
3.3 A decisão da Corte Suprema de Justiça da Nação.....	36
3.4 O cumprimento da decisão da Corte.....	41
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	55

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar a problemática da gestão de questões urbano-ambientais em escala metropolitana. Trata-se de um tema que diz respeito ao desafio de implementar políticas públicas nas cidades para além dos limites político-administrativos que tipicamente conformam o espaço de atuação de um determinado governo local, como o perímetro municipal. A relevância em realizar este estudo está no sabido desafio comum a diversas regiões metropolitanas no Brasil de solucionar problemas ambientais e urbanos que extrapolam os limites espaciais das unidades político-administrativas que compõem uma federação, a exemplo da gestão de recursos hídricos, organização do transporte público e coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos.

Pretende-se, para tanto, estudar um caso concreto, situado no contexto de um país vizinho, a Argentina, que se revela emblemático por conta da inovação na forma de lidar com essa problemática da governança de questões urbano-ambientais em escala metropolitana. Trata-se do caso da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na região metropolitana de Buenos Aires. O caso diz respeito a um conflito urbano-ambiental de grandes proporções e alta complexidade em uma das maiores regiões metropolitanas da América Latina, que envolve a atuação de dezessete unidades político-administrativas, entre as quais a Cidade Autônoma de Buenos Aires, capital da República Argentina. Esse conflito urbano-ambiental acabou sendo judicializado em 2004, tendo início em um processo que se tornou conhecido como “causa Mendoza”. No decorrer do processo judicial, uma decisão precursora e de grande repercussão da Corte Suprema de Justiça provocou consideráveis mudanças na gestão da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo. Embora essas mudanças venham sendo objeto de análises na área dos estudos urbanos na Argentina, este caso ainda é pouco conhecido no Brasil, o que justifica a relevância deste trabalho.

Assim, pretende-se investigar como se deu a judicialização dessa questão metropolitana e o que a decisão da Corte Suprema de Justiça da Nação significou em termos de mudanças na gestão da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo. A hipótese de trabalho é de que a judicialização da causa Mendoza e a decisão da Corte Suprema de Justiça argentina foram preponderantes para desencadear mudanças na forma de gestão metropolitana de um importante e crônico problema urbano-ambiental.

A metodologia utilizada neste trabalho compreendeu a revisão de literatura sobre a questão interfederativa, mais especificamente focando em regiões metropolitanas, bem como a busca de publicações acerca do caso estudado. Para a primeira parte do trabalho, foram buscadas fontes de informação que permitissem compreender, de forma geral, a situação atual das questões interfederativas metropolitanas no Brasil, mostrando sua evolução quanto aos aspectos legais e políticos. Os artigos científicos, principalmente das publicações do IPEA, foram a principal fonte de pesquisa dessa parte do trabalho e foram consultados visando atender ao propósito de dar uma perspectiva geral sobre estado atual da integração de políticas públicas entre unidades político-administrativas que compõem regiões metropolitanas. Já as principais fontes de informação sobre o caso estudado foram obtidas em publicações institucionais, em artigos científicos, em publicações de organizações não-governamentais e em periódicos jornalísticos de grande circulação. Dentre as fontes de informação institucionais, destacam-se as decisões da Corte Suprema de Justiça da Argentina, os relatórios da Defensoria do Povo da Nação e as publicações da autoridade gestora da bacia hidrográfica-ACUMAR.

O trabalho está dividido em duas seções. Na seção 2, pretende-se fazer uma discussão sobre a relação entre as questões urbano-ambientais e os limites espaciais das unidades político-administrativas a fim de mostrar como esse problema se configura e descrever alguns exemplos de instrumentos criados no contexto brasileiro com a intenção de viabilizar uma gestão integrada em nível metropolitano. Na seção 3, busca-se analisar o caso da gestão da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na Argentina, com o objetivo de mostrar como uma intervenção judicial desencadeou uma ação integrada entre autoridades de diversas unidades político-administrativas para resolver uma delicada situação de degradação ambiental e urbana no contexto de uma grande metrópole latino-americana.

2 - OS LIMITES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS COMO ENTRAVES PARA A GESTÃO DE QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS EM ESCALAS ADEQUADAS

As problemáticas urbanas como habitação, saneamento, mobilidade urbana, gestão de resíduos sólidos, coleta, tratamento e destinação adequada de efluentes domésticos e industriais, têm, quase todas, interface com questões ambientais. Além disso, problemas ambientais que não necessariamente têm origem em áreas urbanas, podem ter seus efeitos percebidos nelas. Por exemplo, o assoreamento de margens de rios em áreas afastadas das cidades pode contribuir para inundações em áreas urbanas a jusante. A contaminação do solo e dos mananciais hídricos por substâncias tóxicas utilizadas na agricultura pode ter efeitos em áreas urbanas, comprometendo o acesso à água potável. Por outro lado, a urbanização afeta o ambiente natural, podendo causar problemas ambientais com consequente reflexo na vida urbana. A impermeabilização do solo e a canalização de rios pela urbanização podem provocar inundações, a concentração urbana comumente está ligada à produção e acúmulo de resíduos sólidos, poluição da água, do solo e do ar pelas atividades industriais.

Questões urbanas e ambientais estão imbricadas e não são necessariamente tratadas por um único ente político, não respeitam os limites das jurisdições estatais. A dimensão espacial dos problemas urbano-ambientais para além dos limites político-administrativos de atuação de um ente federativo é uma questão que pode demandar integração de políticas públicas de diferentes governos para resolver um problema comum. A inexistência de integração de políticas pode deixar problemas sem solução e, se forem contraditórias, podem, inclusive, agravá-los.

A organização constitucional do Estado brasileiro prevê que os municípios e os estados federados têm autonomia, conforme disposto no art. 18 da Constituição Federal. O art. 25, § 3º da Constituição dispõe que os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O artigo 23, parágrafo único, da Constituição, por sua vez, dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-

estar em âmbito nacional. O mesmo artigo estabelece como competências comuns dos entes federativos, dentre outras, o exercício da proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas e a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Esses artigos da Constituição foram regulamentados pelo Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015, que previu, no seu artigo 9º, sem prejuízo dos instrumentos da política urbana já previstos no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), como os planos regionais, outros instrumentos de governança interfederativa e desenvolvimento urbano integrado, como o plano de desenvolvimento integrado (Art. 10). O Estatuto da Metrópole define governança interfederativa como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 2º, IV), tendo como um dos princípios a prevalência do interesse comum sobre o local (art. 6º, I).

O Estatuto da Metrópole também obriga a elaboração de plano integrado e estabelece os seus conteúdos mínimos e processo de elaboração. O seu artigo 21 dispunha que incorria em improbidade administrativa o governador ou agente público atuante na estrutura de governança interfederativa que deixasse de tomar as providências necessárias para garantir a realização do plano de desenvolvimento integrado metropolitano e sua aprovação por lei estadual no prazo de três anos a partir da instituição da região metropolitana ou aglomeração urbana ou da entrada em vigor da lei, em 12 de janeiro de 2015. Esse prazo foi estendido para 5 anos pela medida provisória 808, de 11 de janeiro de 2018, um dia antes de vencer o prazo estipulado pela lei e, em 19 de junho de 2018, o artigo 21 foi totalmente revogado pela lei 13683 de 2018, Art. 4º, passando a não existir previsão de qualquer prazo ou de qualquer penalidade para a efetividade dos planos integrados. O único prazo remanescente na lei foi o de revisão periódica dos planos metropolitanos, mas, obviamente, só a partir da sua existência, após 10 (dez) anos de sua criação (Lei 13.089/15, Art. 11).

O Estatuto da Metrópole foi atacado, em 11 de janeiro de 2017, pela ADI 5857, ainda pendente de julgamento, portanto, a um mês de vencimento do prazo de conclusão dos planos metropolitanos. Ela foi proposta pelo governador do Pará, Simão Jatene, alegando a inconstitucionalidade da imposição de penalidade (no caso, da improbidade administrativa) e da fixação do dever legal de os entes federativos estaduais e municipais aprovarem plano de

desenvolvimento urbano integrado em prazo fixado e de acordo com procedimento regulado pela norma federal por ensejar a quebra do princípio federativo (ADI 5857, p. 5). Chama a atenção que as sustentações de inconstitucionalidade da lei e que as alegações quanto à inadequação dos prazos previstos por ela para a formulação dos planos coincidem com a proximidade do vencimento destes prazos e não quando da sua estipulação e entrada em vigor no momento da publicação da lei, ou seja, três anos antes do fim do prazo, o que sugere que tais movimentos têm mais a motivação de afastar a aplicação da sanção e a acabar com obrigação de fazer os planos do que de discutir a adequação constitucional desse tipo de política pública ou do seu ideal prazo de execução.

Apesar de ter sido revogado o artigo da lei que impunha prazo para a realização dos planos integrados metropolitanos, permaneceu a condição de obtenção de recursos federais para desenvolvimento urbano atrelada à existência de uma governança mínima. Para os estados e municípios obterem o apoio da União para suas iniciativas voltadas à governança interfederativa, eles deverão estar integrados a uma unidade territorial urbana com gestão plena. O apoio da União diz respeito às suas ações na política nacional de desenvolvimento urbano e a gestão plena consiste em apresentar região metropolitana ou aglomeração urbana formalizada e delimitada mediante lei complementar estadual, ter estrutura de governança interfederativa própria e ter plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. (lei 13 089 de 2015, artigos 2º, 13 e 14).

Mesmo os estados tendo autonomia para criarem regiões metropolitanas (lei 13.089 de 2015, art. 3º), o Estatuto da Metrópole define um escopo mínimo para considerar haver uma estrutura de governança interfederativa própria, que são a existência de uma instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes da unidade territorial urbana em questão, de instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, de organização pública com funções técnico-consultivas e de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (lei 13.089 de 2015, artigos 8º).

Esse avanço do texto original do estatuto foi regredido com a emenda de 2018, que suprimiu a “participação cidadã” do acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum, retirados do Art. 7º, inciso V do Estatuto da Metrópole. Outra alteração do estatuto que enfraqueceu a governança

interfederativa foi a mudança do artigo 10, § 4º. Na redação antiga, o plano de desenvolvimento urbano integrado seria elaborado dentro da estrutura de governança interfederativa (elementos do artigo 8º). Ou seja, a existência dessa estrutura constava como pré-requisito para a validade do plano. Seria necessária, assim, a criação de uma instância executiva interfederativa. Com a alteração da lei, o plano poderá ser elaborado por representantes dos estados, dos municípios e da sociedade civil organizada, por cooperação, “de forma conjunta”. Ou seja, sem a criação de instância executiva, sem organização pública com funções técnico-consultivas, sem instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil e sem sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Com isso, corre-se o risco que se continuar tendo o que se tem hoje: planos ocasionais feitos por acordos efêmeros de cooperação entre entes com afinidades político-eleitorais transitórias e que não têm nenhuma garantia de seguimento por governos futuros, quando menos de orçamento para sua execução.

As primeiras regiões metropolitanas foram criadas em 1973 pela lei complementar n. 14, ainda durante a ditadura militar. Primeiramente foram criadas as regiões de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Com a Constituição de 1988, elas passaram a ser criadas pelos estados da federação. Antes era a União que tinha essa prerrogativa. Costa et. al. (2018, p. 34) avaliam que o novo quadro federativo brasileiro trazido pela Constituição de 1988, que garantiu autonomia para os municípios, dificultou o papel integrador e planejador dos governos estaduais. Contudo, cabe ponderar que, o fato de a Constituição ter dado autonomia para os municípios não inviabilizou a integração deles entre si, pelo contrário. Ela tirou o poder estadual de dar a diretriz política de assuntos locais. A questão sobre a qual se pode refletir é o que os municípios fazem com essa autonomia dada pela Constituição e por que são tomadas determinadas escolhas de integrar políticas públicas ou não.

Barreto (2018, p.5) investigou se houve (e se há) uma coerência entre tantas criações de regiões metropolitanas no Brasil. Um achado importante do autor foi o descasamento entre os limites políticos das regiões e o fenômeno urbano em si. O autor observou que: espaços com visíveis características de metropolização estão fora da área institucionalizada e que, contraditoriamente, no interior da região metropolitana é possível verificar áreas em total descompasso com a dinâmica metropolitana (BARRETO, 2018, p. 5)

Esse processo de criação de regiões metropolitanas que não guarda relação entre as características metropolitanas do território é chamado de “metropolização institucional” por Costa et al. (2018, 22). Segundo os autores, das 42 novas RMs criadas a partir de 2010, 21 foram institucionalizadas na região Nordeste, treze na Sul, cinco na Norte e apenas três na região Sudeste, concentradas no estado de São Paulo, concluindo, com isso, que a região Sudeste, a mais urbanizada e densamente ocupada do país, não foi o principal palco do processo de metropolização institucional. Também avaliam que programas do governo federal, como Programa de Aceleração do Crescimento e o programa Minha Casa minha Vida, que eram destinados a municípios integrantes de regiões metropolitanas, acabaram servindo de estímulo para a intensificação, a partir de 2009, da institucionalização de novas regiões metropolitanas pelos governos estaduais. (COSTA et al., 2018, p. 34).

Isso mostra que esse instrumento de gestão do território acaba tendo sua função deturpada na medida em que, não considerando os aspectos socioeconômicos regionais, pode abarcar unidades territoriais que não tenham uma relação metropolitana entre si ou podem não conseguir abarcar territórios homogêneos com problemas comuns e que careçam de soluções integradas, função primordial das regiões metropolitanas. A recente alteração do Estatuto da Metrôpole pela lei 13.683 de 2018 reforçou mais ainda esse problema de descasamento entre região-política e região-funcionalidade ao desvincular totalmente a região metropolitana do seu conceito geográfico, como era previsto antes pelo artigo 2º, VII que conceituava região metropolitana como aglomeração urbana que configura uma metrôpole. Com a alteração, o critério passou a ser político, pois o artigo passou a considerar como região metropolitana a unidade regional constituída por agrupamento de Municípios limítrofes instituída pelos Estados por lei complementar, sem mencionar a necessidade de haver sequer um espaço urbano com continuidade nesses municípios que a constituem. Ou seja, as regiões metropolitanas, conforme vêm sendo instituídas de fato, como se mostrará a seguir no estudo de Costa et al. (2018) sequer consideram ter uma metrôpole contígua nos municípios que a compõe. A lei, agora, salvo melhor entendimento, valida essa incompatibilidade.

A despeito do descompasso entre o território político e o território dos problemas urbanos, cabe fazer uma análise se essas unidades políticas de gestão têm cumprido o seu papel para solução de problemas comuns de forma integrada, especialmente quanto à prestação de serviços públicos, como transporte coletivo e saneamento. Sobre essas questões,

alguns autores vêm pesquisando sistematicamente. Em 2014, e, portanto, antes do Estatuto da Metrópole, foi publicado, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, estudo sobre as metrópoles brasileiras com relação às prestações públicas de interesse comum, concentrando-se no saneamento básico, transportes e uso do solo.

Segundo Marguti e Costa (2014, p.42), os arranjos institucionais existentes não são capazes de propiciar uma gestão metropolitana eficiente e efetiva em virtude dos desafios e entraves políticos e institucionais existentes em nosso arranjo federativo. Pesquisa realizada pelos autores mostrou que os instrumentos de planejamento, que as ferramentas e os recursos de gestão e que o controle social com respeito às funções públicas de interesse comum são deficientes, instáveis e que os casos bem-sucedidos são exceção à regra (MARGUTI; COSTA, p. 11). A pesquisa buscou averiguar os principais instrumentos, recursos e mecanismos para o planejamento e para a gestão e a governança nas regiões metropolitanas pesquisadas acerca das funções públicas uso do solo, saneamento básico e mobilidade urbana. O projeto abrangeu as regiões metropolitanas (RMs) associadas aos doze espaços metropolitanos reconhecidos pelo estudo Região de influência de cidades, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE e três RMs correspondentes a espaços metropolitanos emergentes: Grande Vitória (ES), Vale do Rio Cuiabá (MT) e Grande São Luís (MA) (MARGUTI; COSTA,p. 15) e contou com a colaboração de equipes de instituições que fazem parte da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, que coletaram informações, dentre outras, sobre existência de planos metropolitanos e municipais setoriais, existência e adesão a consórcios intermunicipais, integração modal e tarifária do transporte público, existência de órgão de controle e regulação do uso do solo, previsão e execução de recursos destinados à infraestrutura e ao planejamento e gestão e mecanismos e espaços de controle social. (Marguti e Costa, p. 17). Como resultado, mostram que, das 15 regiões metropolitanas pesquisadas, cinco têm planos metropolitanos para transporte público/mobilidade, quatro têm para água e esgoto, três têm para resíduos sólidos, e dois têm para macrodrenagem. (Marguti e Costa,p. 24). O trabalho também analisou os planos diretores dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas e constatou que, apesar de a maioria deles o possuir, eles raramente trazem diretrizes que apontem soluções integradas com outros municípios para as questões do uso e ocupação do solo. (Marguti e Costa, 2014, p. 25).

Sobre os consórcios intermunicipais, eles foram observados preponderantemente na área de resíduos sólidos. O órgão avalia que os consórcios setoriais, como os de gestão de saneamento, apesar de positivos, também surgem para preencher o vácuo deixado pela fragilidade de articulação entre as esferas de governo para uma gestão metropolitana mais abrangente (Marguti e Costa, p. 43). Nove RMs possuem consórcio para saneamento básico e duas para transporte público/mobilidade urbana (Marguti e Costa, p. 29). Quatro possuem integração modal no transporte público e cinco possuem integração tarifária (Marguti e Costa, p. 30). Com relação à existência de mecanismos de controle social, das RMs pesquisadas, três possuíam na área de transporte público, duas na de saneamento básico e seis possuíam órgão colegiado deliberativo, mas com menos de cinco reuniões no período do ano pesquisado (Marguti e Costa, p. 39). O relatório cita como fatores que contribuem para a pouca cooperação a existência de falta de motivações político-partidárias (Marguti e Costa, pp. 25, 26, 27), falta de incentivo estatal à cooperação (Marguti e Costa, p.26), esvaziamento das instituições de planejamento metropolitano estaduais (Marguti e Costa, p. 41), descentralização política trazida pela Constituição, que valorizou o papel do local, sendo um fator para o enfraquecimento do planejamento regional e da governança metropolitana, a restrição da participação do governo federal apenas como fonte de recursos financeiros (p. 41). Considera que são poucos os planos e órgãos metropolitanos, que são raros os planos que preveem recursos para infraestrutura, gestão e planejamento integrado das funções públicas, que os recursos mais frequentes são os destinados pelo orçamento estadual, que os planos municipais raramente apontam soluções integradas entre todos os municípios metropolitanos, que são modestos os mecanismos de participação social e quase sempre vinculados às temáticas locais e não metropolitanas e que também são modestos os mecanismos de participação social (Marguti e Costa, p. 42).

Também pelo IPEA, recentemente, no ano de 2018, foi publicada coletânea de estudos sobre a governança metropolitana, de diversos autores, e, portanto, três anos após a vigência do Estatuto da MetrÓpole. Cabe mencionar que, antes mesmo do estatuto, já existiam instrumentos para a gestão interfederativa de funções públicas. A própria criação de regiões metropolitanas pelos estados é um instrumento, os consórcios públicos, instituídos pela lei 11.107, de 6 de abril de 2005 também são, bem como os convênios entre os entes, previstos na Constituição Federal. O que o estudo de Marguti e Costa (2014) mostrou foi que, mesmo

com esses instrumentos então presentes no ordenamento jurídico, não foi eficazmente alcançada a integração entre entes para promover políticas para interesses partilhados.

Após analisar as leis complementares estaduais de criação das RMs de todas as regiões do Brasil, Costa et. al. (2018, p. 31) avaliam que, mesmo após a vigência do Estatuto da Metr pole, essas leis, consideradas por ele como omissas e precárias, não apresentam estruturas consistentes de gestão e de governança metropolitana, mostrando-se limitadas na defini o dos principais aspectos da associa o metropolitana, não instituindo um sistema de gestão adequado ou se omitindo com rela o ao financiamento e desenvolvimento metropolitana. Os autores relatam que, pelo menos, todas definiram quais seriam suas fun es públicas de interesse comum, porém que pouco mais da metade explicita mais detalhadamente sobre qual seria o seu entendimento sobre quais seriam essas fun es. Sobre a implementa o do estatuto da metr pole, consideram que a crise fiscal dos estados tem influenciado o debate metropolitana e refletindo na altera o dos prazos previstos (COSTA et. al. 2018, p. 33). Cabe mencionar, mais uma vez, que houve a revoga o do artigo 21 do Estatuto da Metr pole, que dispunha sobre prazos, em junho de 2018, o que, posteriormente   prorroga es citadas pelos autores, fragilizou mais ainda o Estatuto.

Os autores apresentam dados de doze regiões metropolitanas estudadas, consideradas as mais importantes do país, com rela o ao atendimento do requisito “gestão plena” do Estatuto da Metr pole. Essa avalia o   feita com base na ado o, pelas regiões metropolitanas, dos instrumentos previstos no Estatuto da Metr pole. COSTA et. al. (2018, pp. 33-40) citam como bons exemplos a Região Metropolitana de Belo Horizonte, por apresentar, em sua estrutura de governança, instância executiva, instância deliberativa com a participa o da sociedade civil, agência, fundo e plano metropolitana. A seguir   apresentada uma tentativa de resumo da situa o das regiões metropolitanas levantada por COSTA et. al.:

Região Metropolitana	Situa�o
Belo Horizonte	Tem instância executiva, instância deliberativa com a participa�o da sociedade civil, agência, fundo e plano metropolitana.
Salvador	Tem lei que estruturou colegiado metropolitana, conselho participativo, entidade metropolitana e fundo. O plano metropolitana está em elabora�o. O município de Salvador resiste em participar da estrutura metropolitana.

Rio de Janeiro	Lei de estruturação ainda em tramitação. Participação da sociedade apenas consultiva. Plano metropolitano em fase de finalização.
São Paulo	Tem estrutura de gestão, conselho deliberativo e fundo prévios. Carece de ajustes para atender ao requisito de participação da sociedade civil. Plano metropolitano em desenvolvimento.
Recife	Tem estrutura de gestão e técnica prévios. Não iniciou o plano.
Porto Alegre	Tinha estrutura prévia, mas a extinguiu, paralisando a sua revisão e a elaboração do plano.
Vitória	Conta com estrutura executiva e deliberativa com participação da sociedade civil, com instância de suporte técnico, com fundo e está com o plano concluído e aprovado pela assembleia legislativa.
Goiânia	Tem conselho e projeto de estrutura tramitando. O plano está em elaboração.
São Luís	RM estruturada conforme Estatuto da Metrópole, com colegiado metropolitano, conselho participativo, agência executiva e fundo de desenvolvimento. O plano ainda não foi iniciado.
Baixada Santista	Tem agência executiva, conselho sem participação da sociedade civil, fundo e plano em revisão para atender ao Estatuto.
Florianópolis	Tem instância executiva, conselho deliberativo com participação da sociedade civil. Não tem fundo, nem plano.
Natal	Não consolidou a gestão metropolitana. Foi instituído conselho, sem a participação da sociedade civil, que ficou inativo por 5 anos e não tem previsão de mudança. O plano está desatualizado.

Quadro 1: Atendimento da “gestão plena” do Estatuto da Metrópole. Fonte: Adaptado de COSTA et. al. (2018, pp. 33-40)

Os autores informam também que, excetuando a Região Metropolitana de Belo Horizonte, que já se adequou ao Estatuto da Metrópole, as únicas regiões metropolitanas que têm iniciativa em curso para adequação a ele são as de Recife e de São Paulo e que, de forma geral, as regiões metropolitanas têm fundos de financiamento frágeis, incapazes de superar instabilidades financeiras e impasses políticos, com recursos insuficientes e com repasses para a sua manutenção que não observam regularidade. (COSTA et. al., 2018, p. 41).

Como estágio atual da situação de governança interfederativa nas regiões metropolitanas brasileiras, vê-se que houve um movimento para a sua realização ou continuidade com a publicação do Estatuto das Metrôpoles, com a exigência de requisitos

mínimos para a governança interfederativa. O Estatuto da Metrópole, antes das alterações da medida provisória 818 e posteriores, atrelava a realização do plano de desenvolvimento urbano integrado à prévia existência de uma estrutura de governança interfederativa (lei 13.089, Art. 10, § 4º). Ou seja, o plano somente teria legitimidade se elaborado no âmbito dela. O encadeamento se ampliava ao determinar que o governador ou agente público deveriam tomar as providências necessárias para a realização do plano, sob pena de improbidade administrativa. Assim, os governadores e agentes deveriam também tomar providências para a conformação de estrutura de governança prévia. Para analisar a integração de políticas públicas interfederativas, tem-se que desconsiderar as regiões metropolitanas que foram criadas desvirtuando a sua funcionalidade urbana e que apenas são regiões metropolitanas sob o aspecto formal e não sob o geográfico. Das 80 regiões metropolitanas existentes, o retrato das doze principais mostrou que há uma dificuldade em realizar tal integração.

Dentre as possíveis causas ou dificuldades para uma integração interfederativa são citadas, pelos autores pesquisados, falta de poder dos governos estaduais, tendo em vista a supremacia da autonomia local dada pela Constituição, sendo o município responsável por prestar quase a totalidade de serviços urbanos e de realizar as funções urbanas. Sobre isso, pode-se considerar que há um agravamento desta dificuldade pela emancipação de municípios, o que fragmenta ainda mais o território; Critérios para inclusão de municípios nas regiões metropolitanas mais por conveniência política do que relacionados com o espaço e dinâmicas urbanas; O desinteresse de governos de realizar a integração, por questões políticas e partidárias; Crise fiscal enfrentada pelos governos. Mas algumas regiões existem desde a década de 70 e já passaram por períodos de crescimento econômico também, o que não serviria como justificativa para todo o período de existência dessas unidades territoriais.

Martins de Sá et al. (2017, p. 214), ao analisarem o Estatuto da Metrópole, consideram que o legislador apresentou uma norma jurídica rica em instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, os quais, devidamente aplicados, poderão contribuir para o incremento e para o planejamento de políticas públicas de interesse comum. Contudo, reconhecem haver um enorme desafio, tanto para os estados quanto para os municípios, para a implementação efetiva de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas nos moldes pretendidos pelo legislador, nomeando, dentre as dificuldades, o que chamam de um “individualismo

federativo endêmico vivenciado na política brasileira”, ressaltando que a sua superação depende de novas formas de se governar.

É possível concluir que, tirando algum caso de sucesso que é exceção à regra, não há uma situação de ampla realização de governança interfederativa nas regiões metropolitanas brasileiras. Também é possível dizer que não houve um incremento significativo na estruturação de governanças interfederativas depois do Estatuto da MetrÓpole, nem um avanço muito significativo na elaboração dos planos, mesmo entre as principais regiões metropolitanas brasileiras, que são pouco mais de 10% das que existem. Houve, ao invés do seu amplo cumprimento, um movimento político pela sua alteração.

Conforme se viu, embora haja instrumentos para a integração de políticas entre entes, percebe-se que a sua efetivação é difícil. Na próxima seção será visto um exemplo de problema metropolitano para cuja solução era indispensável uma articulação política entre entes e como isso foi tratado a partir da judicialização do caso. Será visto como a governança interfederativa foi, de certo modo, promovida por uma decisão judicial.

3 - ESTUDO DE CASO: AS MUDANÇAS NA GESTÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA MATANZA-RIACHUELO A PARTIR DA CAUSA MENDOZA

Esta seção tem o objetivo de demonstrar como se construiu uma tentativa de solução para uma problemática metropolitana que transcende jurisdições territoriais. A Causa Mendoza pode ser considerada como um caso no qual se buscou resolver um problema ambiental e urbano que congregava diferentes jurisdições territoriais em um âmbito metropolitano, considerado pela literatura como uma causa estrutural.

Uma das peculiaridades deste caso foi o fato de o poder judiciário ter intervindo em uma questão de gestão ambiental e urbana, como de recursos hídricos, de saneamento e de habitação, que englobava diversas unidades político-administrativas coincidentes com o perímetro natural de uma bacia hidrográfica que vinha sofrendo acentuada poluição e que repercutia em inúmeros problemas sociais atrelados a isso. A forma como se iniciou a ação também foi pouco comum. Um grupo constituído de vizinhos organizados, peticionaram junto à Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN), para que fosse assegurado seu direito constitucional a um meio ambiente sadio. Esse caso é considerado paradigmático, justamente porque foi uma inovação em termos de forma de concessão de proteção judicial de direitos difusos e coletivos (MERLINKY, 2013b, p. 104; VERBIC, 2013, p. 268).

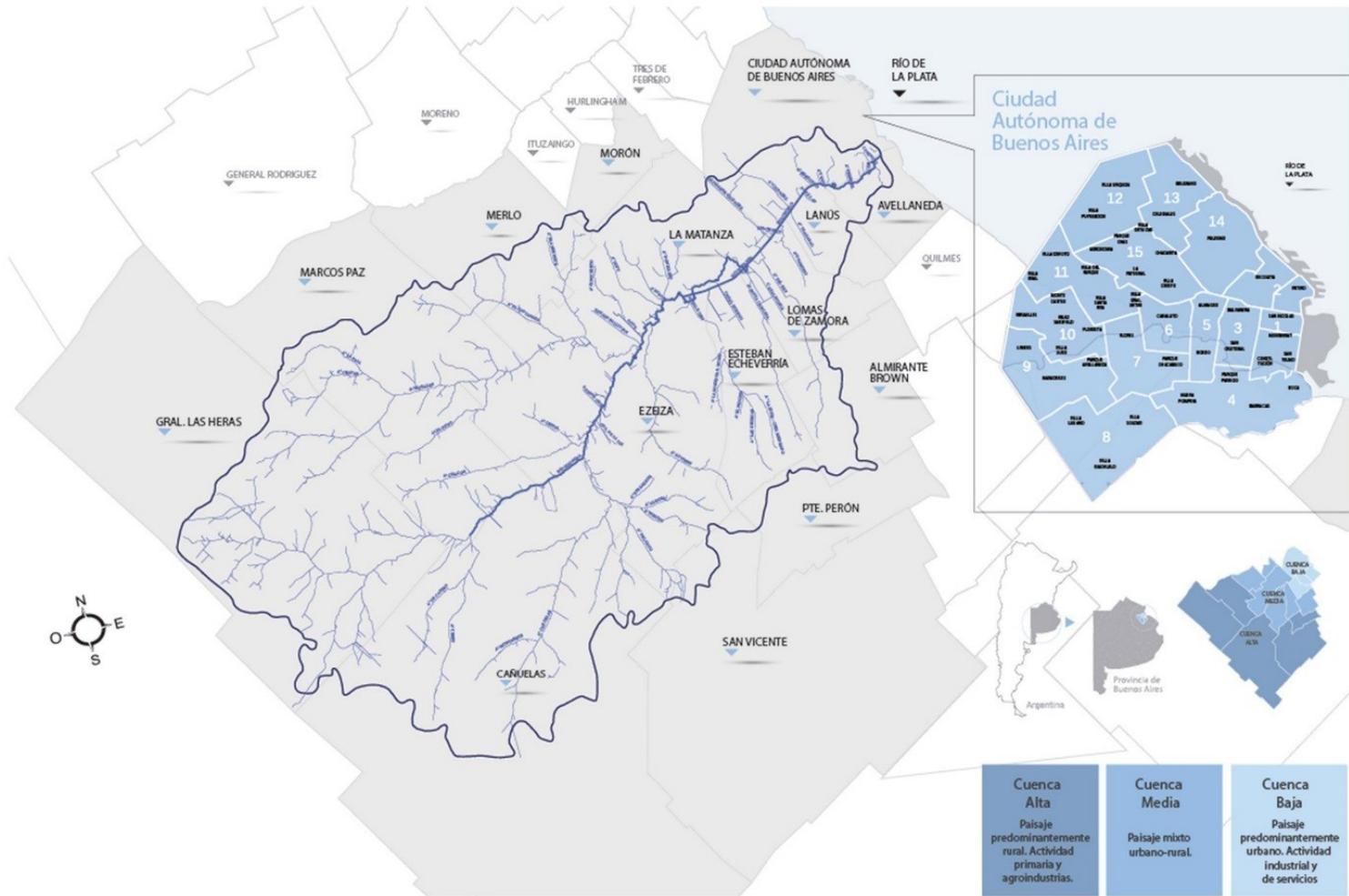
O caso da mobilização social e ação judicial pela recuperação ambiental da bacia hidrográfica dos rios Matanza-Riachuelo, que tem a sua desembocadura ao sul da cidade de Buenos Aires ficou conhecido como A Causa Mendoza. O problema ambiental, urbano e social que gerou tal mobilização consiste na extrema poluição de cursos d'água que fazem parte de uma bacia hidrográfica, cujos principais rios são o rio Matanza, mais à montante, e o rio Riachuelo, que dá seguimento ao primeiro e que deságua no Rio da Prata. É justamente próximo à foz que a poluição alcança seus níveis mais críticos, sendo considerado um dos rios mais poluídos do mundo, segundo relatório produzido pelo Instituto Blacksmith e pela Cruz Verde Suíça (p.17, 2013). Em 2004, o grupo de dezessete vizinhos, que viviam em uma região próxima às margens do rio Riachuelo, em um dos trechos mais poluídos do seu curso, entrou com uma ação junto à Corte Suprema de Justiça da Argentina pedindo reparação dos danos a sua saúde e a de seus filhos pela contaminação ambiental à qual estavam expostos,

além de pedirem que as autoridades com jurisdição sobre a área tomassem as medidas necessárias para a recuperação ambiental. A área da bacia hidrográfica em questão percorria três níveis de administração político-territorial com competências específicas. Na Argentina, há a sobreposição territorial entre a Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre a Província de Buenos Aires e entre o Estado Nacional. Ao longo de muitos anos, nenhuma dessas unidades políticas havia tomado providências suficientes para resolver um problema ambiental de contaminação da bacia, que afetava milhares de pessoas, gerando nelas muitos problemas de saúde.

3.1 O problema urbano-ambiental

A bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo tem a sua área inserida no território de 17 (dezessete) unidades político-administrativas, incluindo, além da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cujo território a bacia abarca uma parte, outros 14 (quatorze) municípios, a Província de Buenos Aires e o Estado Nacional (Figura 1 e Figura 2).

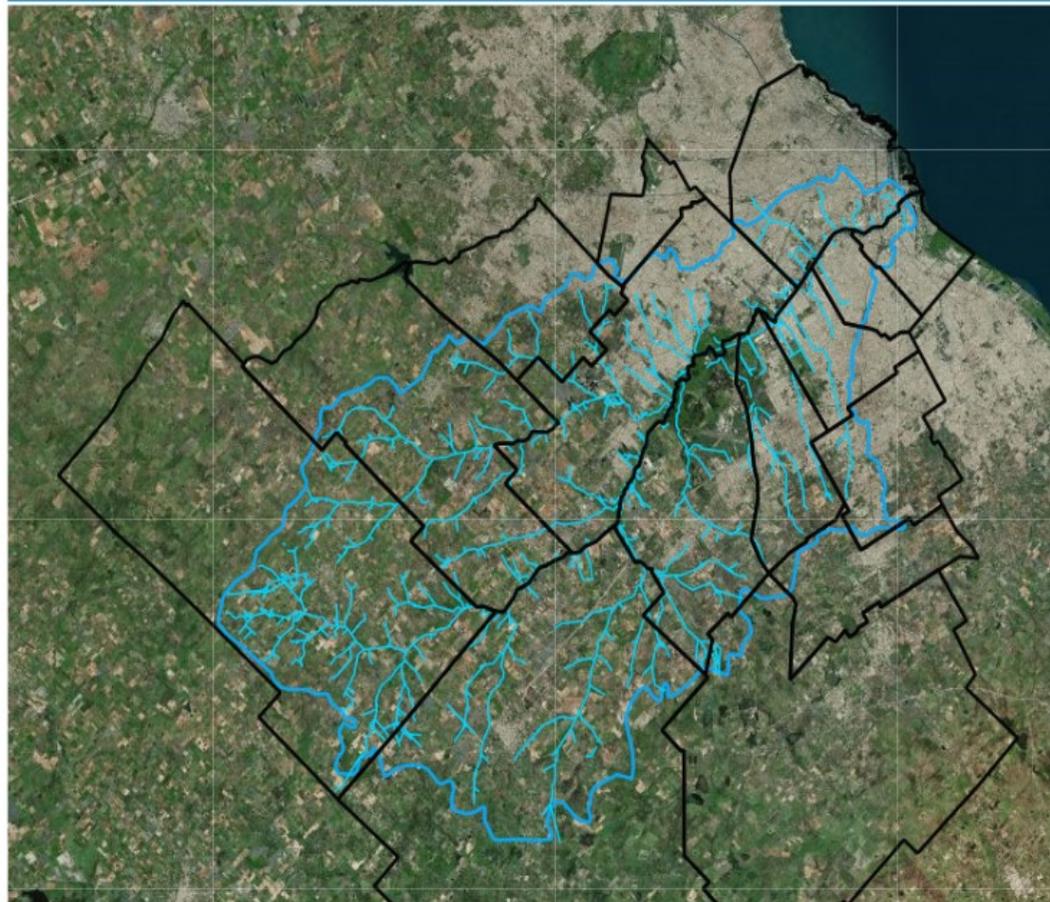
Figura 1 - Bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo



Fonte: ACUMAR. Disponível em: <http://www.ACUMAR.gob.ar/institucional/mapa/>

Figura 2 - Bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo com imagem de satélite ao fundo permitindo visualizar a mancha urbana

Cuenca Matanza Riachuelo



REFERENCIAS

- LIMITE JURISDICCIONAL

- LÍMITE HIDROGRÁFICO

- CURSOS DE AGUA


Esmeralda 255 | PB | (C1035ABE)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
www.acumar.gov.ar | 0800 349 ACUMAR (228627)



Fonte: ACUMAR. Disponível em: <http://www.ACUMAR.gob.ar/institucional/mapa/>

Segundo dados publicados pela Autoridade da Bacia Matanza Riachuelo (ACUMAR), apresentados no Plano de Saneamento Integral da Bacia Matanza-Riachuelo (ACUMAR, 2010, p.40), o território da bacia tem sido historicamente um dos centros de desenvolvimento industrial da Argentina. Em 2017 havia registrados na bacia 13.666 estabelecimentos industriais, 1374 estabelecimentos industriais declarados poluidores e 467 estabelecimentos reconvertidos, ou seja, que completaram seus programas de adequação ambiental (ACUMAR, 2018). Segundo a CSJN (2018, p. 4), em informe apresentado a ela pela ACUMAR em juízo, seriam 16. 701 estabelecimentos industriais registrados, dos quais 1.385 declarados como agentes contaminantes históricos, 505 reconvertidos, restando ainda 880 agentes pendentes de reconversão. Não ficou claro, pelas informações obtidas, se as indústrias não declaradas como poluidoras não tinham ainda sido inspecionadas e enquadradas como tal ou se, efetivamente, não se enquadraram na categoria de poluidoras. Também não foi encontrada a informação sobre se haveria outros estabelecimentos ainda por registrar, além dos 16. 701. ACUMAR informa em seu site que foram vistoriados, de janeiro a outubro de 2017, um total de 3190 estabelecimentos (ACUMAR, 2018).

Na parte mais baixa da bacia, ou seja, mais próxima à foz, registra-se um dos maiores graus de urbanização do país (ACUMAR, p. 41). Segundo Merlinsky (2013b, p. 72), a região das proximidades da foz do rio Riachuelo sofre com inundações periódicas por ser uma área de planície sujeita a extravasamentos do seu leito quando há elevação dos níveis do Rio da Prata, influenciado por efeitos gravitacionais astronômicos e quando há predominância dos ventos de sudeste, provocando o represamento das águas poluídas do rio Riachuelo e a consequente inundação ribeira, que invade casas de pessoas que vivem próximas às suas margens. Segundo a autora, as áreas de maior crescimento populacional coincidem com as de mais alta precariedade habitacional. Algumas áreas nas partes baixas da bacia, sujeitas à poluição e inundações, são ocupadas de forma irregular por população de baixa renda que não conseguem acessar ao mercado imobiliário formal e houve um aumento populacional nos últimos anos. (MERLINSKY, 2013b, p. 75). Desde os primórdios da ocupação do território pelos colonizadores, o ambiente natural veio sofrendo alterações e agressões relacionadas à atividade econômica de cada época. Segundo ACUMAR (2016, p. 12-13) a escolha do território para fundação da cidade de Buenos Aires, no século XIV, se deveu à existência do porto natural que o rio Riachuelo representava. A partir de finais do século XVII, começou a

se desenvolver o Porto de Buenos Aires como grande centro do movimento econômico e, sobre o rio, estabeleceram-se depósitos que acomodavam couros, lãs, peles e produtos do comércio internacional. Contudo, as margens do rio não foram ocupadas neste período porque eram inundáveis e porque havia ainda muitas áreas melhores disponíveis. Com a produção de charque, de couro e de gordura, a partir de 1810, as margens do Riachuelo serviram de porto natural e nas suas águas também eram jogados restos dessa produção. Várias foram as intenções de governantes, ao longo do tempo de limpar o rio, contudo, nenhuma se concretizou. Nos fins do século XIX, com a exportação de carne congelada, os frigoríficos usavam as águas do rio nos seus processos produtivos e jogavam nele os resíduos de sua produção. Com o desenvolvimento industrial a partir de 1900, oficinas metalúrgicas e estaleiros foram despejando metais pesados, além de outros elementos tóxicos que eram despejados pelas novas indústrias. Em 1922 começaram as obras para tornar o traçado do rio retilíneo, alterando o ambiente natural. A partir de 1930 numerosos estabelecimentos fabris fincaram sede nos outros municípios da bacia próximos à capital cuja terra era mais barata e os incrementos populacionais migratórios se estabeleceram nos bairros ribeirinhos. O crescimento industrial sem controle ambiental produziu uma contaminação em grande escala e a falta de planejamento urbano contribuiu para os problemas. Houve um processo de desindustrialização a partir de 1976, restado um pequeno grupo de indústrias precárias e sem controle. Em 1979, o governo da época assinou um plano de saneamento para a bacia, que nunca foi executado. Em 1993 o presidente Menem prometeu limpar o Riachuelo em mil dias e não cumpriu (ACUMAR, 2016, p. 12-13)

Em 1995, o decreto federal 485/95 criou o Comitê Executor do Plano de Gestão Ambiental e de Manejo da Bacia Matanza- Riachuelo e que tinha, dentre os seus objetivos, representar as jurisdições territoriais diretamente coincidentes com a área da bacia. Em 1997, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou um crédito para a gestão ambiental da bacia, que não foi utilizado para esse fim, segundo o Defensor do Povo da Nação (2003a, p. 2). Informa que o valor do crédito era de 250 milhões de dólares, destinado a aplicar na melhora da gestão dos recursos naturais, envolvendo a redução de contaminação industrial, realização de obras de controle de inundações, manejo de resíduos sólidos, revitalização urbana. Somente 3% dos recursos teriam sido alocados (DEFENSOR DO POVO DA NAÇÃO, 2003a, p. 2).

A Secretaria de Infraestrutura e Política Hídrica do Ministério do Interior (n.p.,2018) afirma que o empréstimo do BID, liberado em 1998, era destinado ao financiamento do programa de obras e ações do Plano de Gestão Ambiental da bacia e que o contrato impunha um aporte financeiro do país como contrapartida em uma proporção semelhante ao valor do crédito e que foram elaborados projetos executivos de obras e estudos ambientais e econômicos, realizadas ações de controle de contaminações, remoção de objetos afundados, limpeza das margens e da superfície da água, além de outras ações, inclusive que foi dado início a obras de drenagem na cidade de Buenos Aires. Porém, afirma também que, em função da crise econômica e política da Argentina, em 2001, houve mudanças no orçamento e nas ações do programa. O documento da Secretaria de Infraestrutura e Política Hídrica do Ministério do Interior não esclarece se a mudança incluiu redução do orçamento, conforme relatado pelo Defensor do Povo. A Secretaria de Infraestrutura e Política Hídrica do Ministério do Interior (n.p., 2018) afirma ainda que, em 2004, propusera, às jurisdições sobre a bacia, a criação de um comitê interjurisdicional que tivesse a finalidade de facilitar acordos entre municípios e organismos, entendendo isto como necessário para a implementação do Plano de Gestão Ambiental e de outras melhorias na bacia.

Verbic (2013, p. 269) considera que a criação do Comitê Executor foi uma iniciativa governamental que tentou resolver o problema ambiental e que fracassou em sua missão. O comitê tinha, segundo ele, representantes dos três entes, mas ainda não era um órgão interjurisdicional. Teria sido, conforme o autor, um embrião que deu origem a ACUMAR.

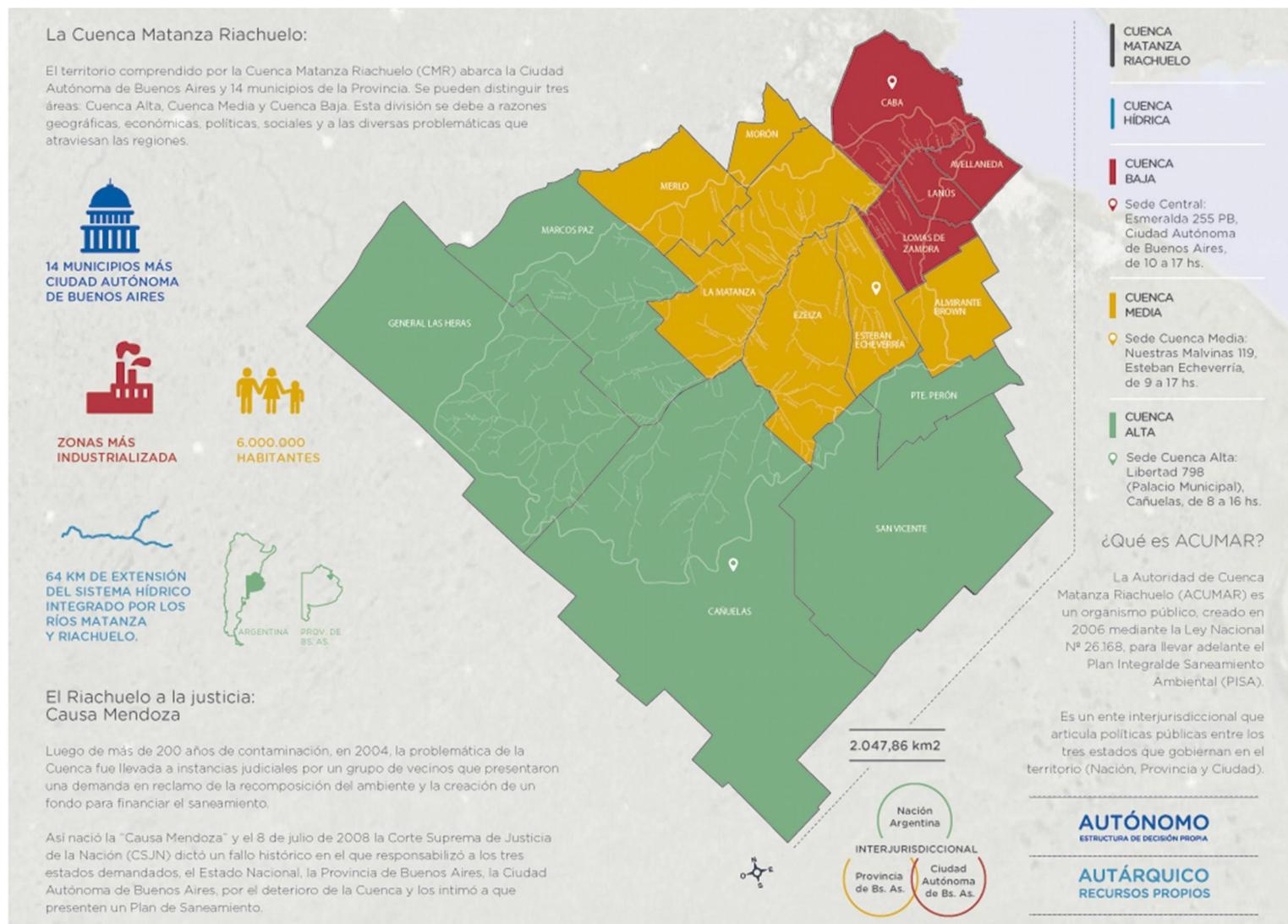
Em 2003, o Defensor do Povo da Nação, junto a outras organizações sociais entre elas a Associação de Vizinhos da Boca, CELS, FARN, Poder Cidadão, Fundação Cidade e a Universidade Tecnológica Nacional publicam o Primeiro Diagnóstico da Bacia Matanza Riachuelo, documento que funcionou como um importante antecedente para a Causa Mendoza, no ano seguinte. (ACUMAR, 2016, p. 12-13)

Conforme o Defensor do Povo da Nação (n. p., 2008), em 2002, a pedido da Associação de Vizinhos da Boca, o órgão iniciou uma ação, 9924/2002, a qual levou a investigações que deram origem a dois informes, o primeiro seria um diagnóstico sob o título ``Matanza-Riachuelo, a bacia em crise´´. Com base nele foram feitas as recomendações consubstanciadas nas resoluções 31/2003, 112/2003, 43/2006, 44/2006, 46/2006, 47/2006 e 48/2006, cujo conteúdo não é mais possível de se acessar pelos links da página do órgão.

O segundo informe do Defensor do Povo da Nação é de 2006 e teria analisado o seguimento das recomendações da Corte Nacional de Justiça, onde se teria constatando a inação da Administração e ter havido falta de respostas às recomendações da Corte. Neste ano, e frente a esta situação, o Defensor do Povo da Nação, com base na sua legitimidade ativa outorgada pela Constituição Nacional da Argentina, decidiu pela sua participação na causa iniciada pelos vizinhos. Sua participação se deu como assistente de acusação na defesa dos direitos ambientais coletivos dos habitantes da bacia. O conteúdo das recomendações realizadas pelo Defensor do Povo, em suas resoluções, teria, segundo ele, subsidiado as determinações da corte (Defensor do Povo da Nação, n. p., 2008).

ACUMAR (2016, p. 9) estima que a população da bacia é de 6 (seis) milhões de pessoas, considerando o último censo demográfico realizado em 2010 - Censo Nacional de População e Domicílio pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) e considerando os limites hidrográficos da bacia, aplicando-se a projeção para o ano 2016. Para fins de planejamento, ACUMAR dividiu a bacia em três regiões, a bacia alta, onde a paisagem é predominantemente rural e onde predomina atividade primária e agroindústrias, a bacia média, que apresenta uma mistura de paisagem rural e urbana, e a bacia baixa, onde a paisagem é predominantemente urbana e as atividades preponderantes são industriais e de serviços (Figura 3).

Figura 3 As três regiões da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo



Fonte: ACUMAR. Disponível em: <http://www.ACUMAR.gob.ar/institucional/mapa/>

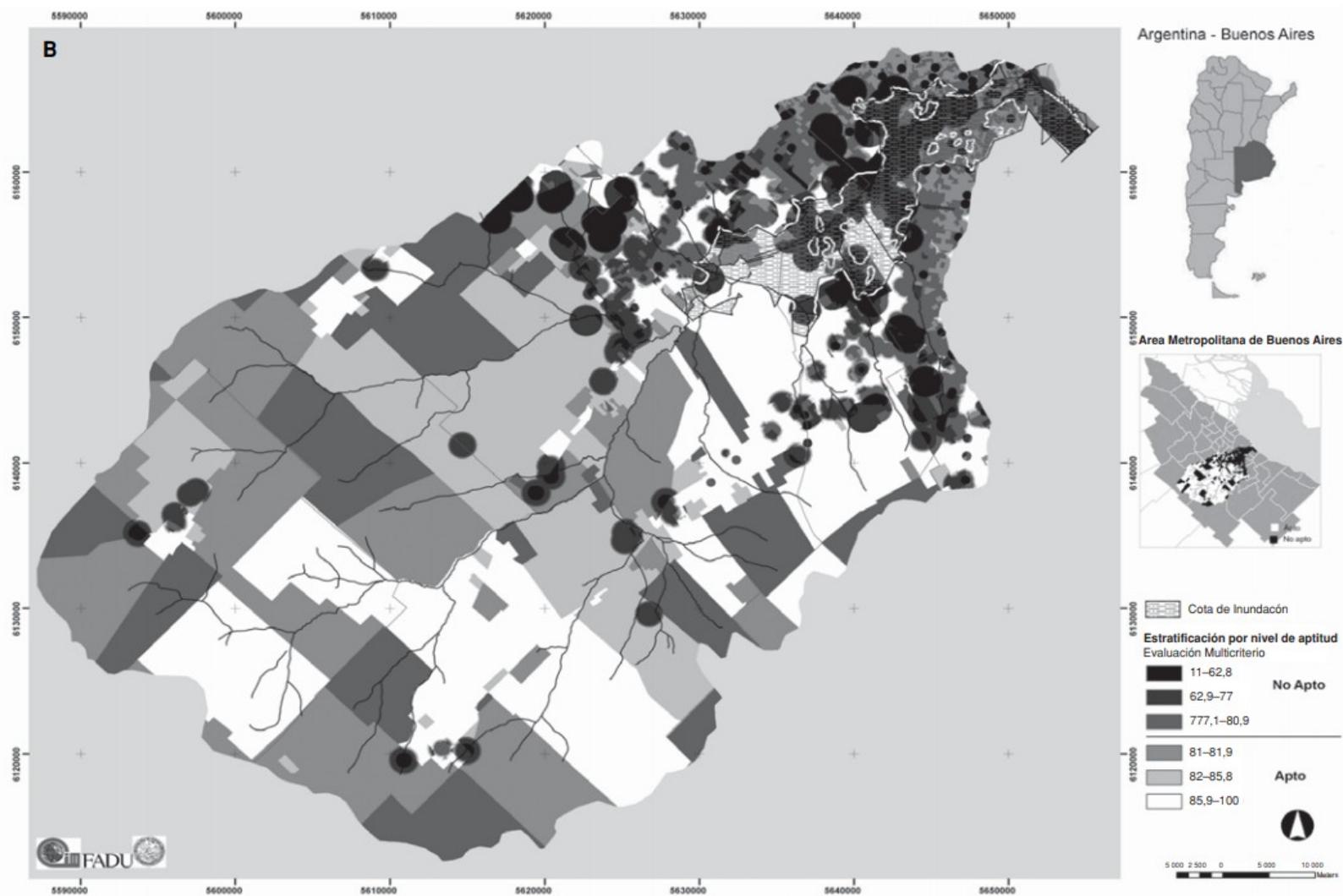
As principais fontes poluidoras da bacia, segundo ACUMAR (2016, p. 38), são a poluição de origem industrial, que é despejada com escasso ou sem qualquer tratamento, a poluição por esgoto in natura ou insuficientemente tratados, os resíduos sólidos depositados de forma incorreta, estimados em dez mil toneladas geradas por dia. Ronco *et al.* (2008), que fizeram análise de sedimentos em afluentes do Rio da Prata, incluindo o Rio Riachuelo, observaram neste altos níveis de concentração da maioria dos metais pesados pesquisados, refletindo a ocorrência de fontes de poluição nele e condizendo com o tipo de atividade industrial no local, de curtumes e metalúrgica. Os autores compararam os dados com pesquisas anteriores, em 1996, nas quais realizaram coletas de material sedimentar em locais próximos, indicando que os níveis de poluição de metais permaneceram na pesquisa posterior. Os níveis de cromo, segundo eles, relacionados com a atividade curtumeira, chegariam a 1141 mg/kg enquanto que o tolerado, conforme níveis estabelecidos por um órgão internacional, o Conselho Canadense dos Ministros do Meio Ambiente, em 1999, seria de até 90 mg/kg, indicando prováveis efeitos letais, sub-letais e mutagênicos nos organismos vivos. (RONCO *et al.*, 2008)

Pietri *et al.* (2011, p. 337), aplicaram para a bacia Matanza-Riachuelo um modelo espacial de sistema de informações geográficas (Figura 4) conjugando diversos fatores ambientais que são considerados ameaças para a saúde e levando em conta a habitabilidade e as possíveis fontes de contaminação da bacia. O critério de consideração de terreno apto para residir era não ser inundável, ter disponibilidade de água potável, luz e gás natural, eliminação dos efluentes domiciliares por meio de sistema cloacal, coleta diária de resíduos, distância segura de indústrias, de postos de abastecimento, de lixões e de cemitérios. Como resultado, encontraram que 60% do território da bacia encontra-se em condições aptas para habitar, o que contempla apenas 40% da população da bacia. O restante da população estaria em território inapto e 6% da população se encontraria na condição mais desfavorável da bacia.

A pesquisa mostrou que as condições ambientais adversas para a saúde nas zonas inaptas se manifestaram no estado de saúde dos entrevistados por meio de três patologias abordadas: diarreias, doenças respiratórias e câncer. Os autores trouxeram dados de 2008, informando que, na bacia, 40% da população tinha acesso a saneamento básico e 65% tinha acesso a água potável, sendo fatores determinantes da poluição a utilização de fossas negras em terrenos inundáveis, o estabelecimento de setores industriais em áreas de alta concentração

populacional e a proliferação de assentamentos irregulares e de depósitos de resíduos sólidos a céu aberto. Esses resíduos seriam, ainda, utilizados pela população, como recurso para a subsistência. Os autores contabilizaram 137 assentamentos irregulares com condições sanitárias e de habitabilidade deficiente, vários localizados em planícies de inundação dos rios da bacia (PETRI et al. 2011, p 378).

Figura 4- Bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo: Mapa de aptidão para residir, resultante de uma avaliação multicritério para a bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, Buenos Aires, Argentina, 2010.



Fonte: PIETRI et al. (2011, p. 384)

A degradação ambiental da bacia Matanza-Riachuelo, conforme visto, apresentando maior criticidade próximo ao seu exutório, na foz do Riachuelo, onde ocorre, ainda, concentração demográfica mais acentuada e precariedade dos assentamentos e dos serviços urbanos básicos, trouxe, atrelado a isso, diversos problemas de saúde à população. Tal situação de insalubridade e a inefetividade ou inexistência de ações por parte das autoridades responsáveis motivou algumas pessoas a procurarem o poder judiciário buscando a proteção do seu direito constitucional a um ambiente saudável.

3.2 A judicialização do conflito

A Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN) decidiu, em de 2006, sobre a sua competência originária para o caso, portanto, aceitando julgá-lo. Sobre o aspecto do momento político da decisão pela competência originária, é interessante a reflexão sobre os antecedentes que poderiam ter influenciado o caso feita por Merlinsky (2013b, p.89). A autora informa que a questão do saneamento da bacia Matanza-Riachuelo já era um questionamento das organizações territoriais, de algumas ONGs ambientalistas e do Defensor do Povo da Nação fazia quatro anos e avalia que influenciou a decisão da Corte a repercussão que estava havendo na Argentina, naquele momento, de um outro caso de conflito ambiental que envolvia o país, o caso Gualeguaychú, sobre a instalação de plantas de celulose na fronteira com Uruguai, conhecido como o ``caso das papeleiras``(aspas da autora). Conta Merlinsky (2013a, p. 23 e 2013b, p. 99) que, a partir de 2003, ativistas uruguaios se mobilizaram contra a instalação de papeleiras, no rio Uruguai, e que organizações na Argentina, principalmente da cidade de Gualeguaychú, se somaram ao movimento, que ganhou notoriedade pública. Esse fato teria chamado a atenção pública para a questão ambiental e influenciado a decisão da CSJN, pois, segundo a autora (2013, p. 99), por volta desta data, o então presidente Nestor Kirchner havia realizado um ato político no qual havia declarado que o meio ambiente tinha se convertido em uma ``questão de Estado``. Merlinsky (2013, p.99) faz relação deste fato político com a apresentação pública do segundo informe do Defensor do Povo e da Nação sobre as condições ambientais da bacia, havendo, segundo ela, um estado de mobilização na opinião pública inédito com relação aos efeitos causados pela poluição a serem então futuramente gerados pela implantação das plantas de celulose.

A causa “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*” ou, simplesmente, “Causa Mendoza” teve início no ano de 2004, quando um grupo de pessoas residentes e de profissionais que trabalhavam em uma localidade chamada Vila Inflamável, no município de Avellaneda, propuseram uma demanda contra o Estado Nacional, contra a Província de Buenos Aires, contra o governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires e contra 44 (quarenta e quatro) empresas, reivindicando reparação pelos danos sofridos, resultantes da contaminação ambiental, solicitando a recomposição do ambiente da bacia hidrográfica e a criação de um fundo de quinhentos milhões de dólares para financiar o seu saneamento. (Corte Suprema de Justiça, 2006, p.17)

A população da Vila Inflamável habita um dos pontos mais poluídos da bacia que, além da poluição hídrica, sofria, ao tempo da propositura da ação, e ainda sofre, com intensa poluição atmosférica. A localidade está próxima de um complexo petroquímico de aproximadamente 40 empresas na região do Dock Sud. (EL PAÍS, 2018). Os danos à saúde foram comprovados por pesquisas que mostraram contaminação de algumas pessoas por chumbo, detectada em amostras de sangue, na proporção de 25% dentre as crianças pesquisadas, segundo ACUMAR (2008, p. 56).

No ano de 2006, em que reconheceu sua competência originária, e no seguinte, a Corte Suprema de Justiça da Nação realizou inúmeras audiências públicas com a os atores sociais envolvidos na bacia para entender o problema e, em julho de 2008, proferiu uma decisão na qual responsabilizou o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a a Cidade Autônoma de Buenos Aires e outras 44 empresas pela situação de poluição existente.

A CSJN, em 20 de junho de 2006, julgou sua competência originária para decidir sobre os danos coletivos, com base na Lei Geral do Ambiente (lei nacional 25.675, de 2002), e não reconheceu sua competência para julgamento dos danos individuais, dividindo os pedidos. Segundo Merlinsky (2013b, p. 98), essa lei proporcionou um divisor de águas no direito ambiental argentino, uma vez que garantiu a viabilidade de proteção ao direito coletivo ambiental. Conforme a autora, apesar de a Constituição argentina prever o direito a um meio ambiente sadio, o ordenamento, até então, só condenava a reparar danos ambientais que tivessem atingido diretamente pessoas ou provocado dano ao seu patrimônio, sendo que o ambiente, como um bem jurídico, passou a ser compreendido assim a partir da Lei Geral de Ambiente, de 2002. (MERLINSKY, 2013b, p. 98).

Merlinsky (2013b, p. 104) ressalta que este seria um “caso estrutural” por abranger um grande número de pessoas que alegam violação de seus direitos, implicando na demanda contra várias entidades estatais por falhas sistêmicas de políticas públicas, levando a ordens de execução complexas por não envolver uma medida direta para a solução de um problema de violação de direito. (MERLINSKY, 2013b, p. 104) O acórdão de 2006, que julgou a competência originária da corte quanto à matéria de proteção ao direito coletivo ao ambiente sadio, teve como determinações a imposição aos entes com competência jurisdicional sobre a bacia que concluíssem o Plano de Saneamento Ambiental. No mesmo ano, os entes com jurisdição na área da bacia criaram a Autoridade da Bacia Matanza-Riachuelo (lei nacional 26.168 de 2006). Segundo essa lei, são atribuições da ACUMAR a regulação, o controle e o fomento concernente às atividades industriais, a prestação de serviços públicos e qualquer outra atividade com incidência ambiental na bacia, podendo intervir administrativamente em matéria de prevenção, saneamento, recomposição e utilização racional dos recursos naturais.

Especificamente, conforme a sua lei de criação, a ACUMAR tem a faculdade de regulação - quanto à disposição de efluentes em cursos d'água e quanto às emissões gasosas, de planejamento e de ordenamento territorial, de atuação como legitimada judicial e administrativa para a executar o Plano de Controle da Contaminação e de Recomposição Ambiental da Bacia, além de administração e execução dos fundos necessários para a realização do Plano (LEI NACIONAL 26.168 de 2006, art. 5°).

A ACUMAR é composta por oito integrantes, dois representando a Província de Buenos Aires, dois representando a Cidade de Buenos Aires, três representando o Estado Nacional e um titular da Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que está ligada ao Estado Nacional (art. 2° da lei).

Diagnóstico feito anos antes pelo Defensor do Povo da Nação (2003, p. 2) afirmou que a ausência de integração entre os níveis de governo com competência na bacia era uma das razões dos reiterados fracassos dos planos anteriores para saneamento do Riachuelo. A resolução do órgão sugeriu a criação de um organismo para integração entre as jurisdições, recomendando ao chefe de gabinete de ministros a adoção de medidas para a realização de acordo entre os níveis de governo e com ratificação dos seus legislativos, a criação de uma autoridade interjurisdicional na bacia, com autonomia, autarquia, poder de decisão, regulação e controle e faculdade de gestão com participação cidadã, estudo e programa para a

desinstalação progressiva do polo Dock Sud. Recomendou ainda à Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental com levantamento das indústrias instaladas na bacia e, ao ministro de planejamento, a realização de investimentos públicos que tivessem em conta no plano de obras públicas de 2004 a situação de emergência ambiental. Além disso requereu ante o ministro da saúde o atendimento de resolução anterior para que realizasse um levantamento sobre o impacto na saúde das condições ambientais da bacia. (DEFENSOR DO POVO DA NAÇÃO, 2003, p.2). A lei 26.168 também criou um conselho de cooperação, com representação de cada município com território na bacia, e uma comissão consultiva de participação social no âmbito da ACUMAR.

Na ação, os demandantes, conforme o relatório do acórdão da Suprema Corte de Justiça (2006, p. 2), descreveram a situação de poluição ambiental da bacia e apontaram, como possíveis causadoras, as empresas réus, com atividade no local. Mencionaram também, além da falta de controle sobre a atividade industrial, outros problemas oriundos da inação do Estado, como inexistência de sistema de esgotamento sanitário e lixões irregulares (CSJN, 2006, p. 2)

A corte identificou dois grupos de demandantes, um deles compreendido por pessoas que habitavam o assentamento chamado Vila Inflamável, situada na localidade de Dock Sud, município de Avellaneda, Província de Buenos Aires, e um outro grupo, composto de vizinhos que possuíam em comum a realização de atividade profissional de saúde de um mesmo hospital e que residiam na localidade de Wilde, município de Avellaneda, e na localidade de Villa Domínico, na capital federal, no bairro La Boca. Foram réus da ação o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, o Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, quarenta e quatro empresas, além dos municípios com território na bacia.

Os pedidos dos impetrantes eram pela reparação individual de danos à saúde, pelos gastos com tratamentos, com mudança de residência, pelos danos morais, psíquicos, por possíveis ônus futuros que viriam a sofrer para continuar os tratamentos de saúde e pela desvalorização dos imóveis que possuíam por conta das condições ambientais. O valor da causa proposta foi de cinco milhões, cento e sessenta e um mil e quinhentos pesos.

Além da pretensão de reparação dos danos individuais, os demandantes tinham a pretensão de reparação de danos coletivos ao meio ambiente e de sua recomposição. Os

autores sugeriram que, para os bens coletivos cuja situação pudesse ser revertida, que fosse fixada uma indenização destinada a criar um fundo comum de recomposição ambiental ou a indicação de patrimônio de afetação para suportar os gastos com a recuperação ambiental. E, para os bens ambientais danificados de forma irreversível, requereram que fosse fixada uma indenização por danos morais coletivos em função da redução da fruição coletiva sobre os bens ambientais que eram obtidos pela comunidade.

Sobre a administração do fundo, requereram que este fosse composto de recursos públicos e privados, sendo esses últimos provenientes de taxas incidentes sobre os agentes demandados e que não fosse gerido pelos estados demandados porque teriam sido eles os que se omitiram em proteger o bem coletivo. Como medidas, requereram, além da criação do fundo que tivesse como primeira finalidade reparar o dano às vítimas, a retomada e conclusão do Plano de Gestão Ambiental de Manejo da Bacia Hidrográfica Matanza-Riachuelo, medidas em atendimento à saúde da população ribeirinha, a anotação do litígio nos registros públicos das empresas envolvidas e nos livros de acionistas.

3.3 A decisão da Corte Suprema de Justiça da Nação

O tribunal delimitou os pedidos em dois grupos, o primeiro, que se referia à reparação dos danos individuais e o segundo, que se referia a um bem coletivo, o ambiente. Sobre o julgamento de sua competência originária, reconheceu ser legitimado para o segundo grupo, com o fundamento na Constituição Nacional, que sustentava a sua intervenção para assuntos em que os efeitos se estendessem para além de um dos estados federados, e na Lei Geral do Ambiente, que preveria a competência federal para matérias que envolvessem a degradação e poluição de recursos ambientais interjurisdicionais. Duas das pretensões estariam contempladas por sua competência, que seriam a poluição e degradação dos recursos ambientais interjurisdicional e o pedido de recomposição e de indenização do dano de incidência coletiva (p. 17). Portanto, a pretensão que tinha como objeto a indenização pelos danos individuais não foi admitida como de competência da corte. A CSJN atribuiu o dano à omissão estatal quanto ao exercício do seu poder de polícia e determinou que as empresas demandadas apresentassem, no prazo de trinta dias, um informe sobre os líquidos que despejavam no rio, seu volume, quantidade e descrição, sobre se existiam sistemas de

tratamento dos resíduos e se dispunham de seguros contratados, ou de fundos, nos termos da lei 25.675, art. 22, que o exigia para as pessoas que realizassem atividades com riscos para o ambiente e que teria como finalidade cobrir a recomposição ambiental.

A CSJN também condenou o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a cidade de Buenos Aires e ao Conselho Federal do Meio Ambiente (COFEMA) a, no prazo de trinta dias à apresentação de um plano integrado de gestão ambiental, que contemplasse (p. 18) um ordenamento ambiental do território e uma ação de controle sobre o desenvolvimento das atividades antrópicas, tendo em conta os aspectos políticos, físicos, sociais, tecnológicos, culturais, econômicos, jurídicos, ecológicos da realidade local, regional e nacional, devendo considerar o uso adequado dos recursos ambientais, possibilitar a máxima produção e utilização dos diferentes ecossistemas, garantir a mínima degradação e desperdício, e promover a participação social nas decisões fundamentais do desenvolvimento sustentável. Além disso, determinou que fosse apresentado estudo de impacto ambiental das quarenta e quatro empresas envolvidas e, se não houvesse, que lhes fossem requeridos de forma imediata. Também foram determinados a realização de um programa de educação ambiental, de um programa de informação ambiental pública, especialmente direcionado aos cidadãos da área territorial envolvida e a convocação uma audiência pública, a ser então realizada na sede da corte no dia 5 de setembro de 2006, para informar oralmente e publicamente sobre o estado ambiental da bacia e sobre os efeitos sobre ele das atividades antrópicas. Por fim, a CSJN fez saber à autora que deveria aportar a sua petição detalhamentos e comprovações sobre o pedido e decidiu adiar o tratamento das medidas cautelares até a coleta de dados e a realização audiência pública. (CORTE SUPREMA DE JUSTIÇA DA NAÇÃO, 2006)

Em 2008 foi realizado o segundo julgamento do caso, das questões que ainda estavam pendentes, culminando em uma decisão definitiva de julgamento do mérito. A decisão de 2006 é chamada de “resolução”. Segundo o glossário do Conselho da Magistratura de Buenos Aires (2018), diz-se “resolução judicial”, como foi a de 2006, a qualquer das decisões, desde as de mero trâmite até a sentença definitiva, de profere um juiz em um tribunal em uma causa. Portanto, vê-se tratar-se de termo genérico para “decisão”. O mesmo glossário define “sentença” como ato judicial que põe fim ao processo resolvendo todas as questões litigiosas colocadas pelas partes. A decisão de 2008 é chamada de “sentença”, mesmo que proferida pelo tribunal em julgamento colegiado. Pode-se inferir que a sentença da Corte Suprema de

Justiça teria uma analogia com o acórdão do processo brasileiro, tendo sido preferido por mais de um ministro.

A resolução de 2006 teve algumas de suas determinações atendidas, como com a criação da ACUMAR e a elaboração de um plano de saneamento, apesar dos questionamentos acerca da sua qualidade pela CSJN. Outras não foram atendidas. Obras de infraestrutura sanitária, por exemplo, não foram realizadas conforme o determinado, nem levantamento dos agentes poluidores e medidas para estancar a poluição. (CSJN, 2008, pp. 17 e 19). Ao longo do relatório do acórdão de 2008, fica claro que houve diversas tentativas em audiências para obter esclarecimentos, informações e complementações de informações por parte da corte a fim de que esta tivesse elementos para julgar. As entregas de informações por parte dos réus resultaram em novos pedidos da CSJN que, inclusive, demandou apoio da Universidade de Buenos Aires para analisar a qualidade dos documentos (p. 8).

Em um primeiro momento havia sido indeferido a intervenção do Defensor do Povo e da Nação como *amicus curiae*, após novo pedido, permitiu a sua participação como terceiro interessado (assistente) (p.3). Foram admitidas, também como terceiras interessadas, cinco organizações dentre sete solicitantes, em agosto de 2006: Fundação Ambiente e Recursos Naturais, Fundação Greenpeace Argentina, Centro de Estudos Legais e Sociais e Associação de Vizinhos da Boca (p. 3). A Associação Cidadã pelos Direitos Humanos seria admitida posteriormente, encerrando o elenco de participantes como terceiros interessados no polo ativo (p.9) limitado pela corte para não atrasar o andamento do processo e por considerar o polo ativo já bem representado.

Entre os pronunciamentos de 2006 e de 2008, ocorreram movimentações no processo e realizações de audiências, na qual a CSJN tentou compreender a dimensão do problema.

Os autores, atendendo a decisão de 2006, teriam prestado maiores esclarecimentos acerca do objeto e fundamentos de suas demandas quanto à reparação do dano moral coletivo. Além disso, a Auditoria Geral da Nação, de forma espontânea, teria entregue um informe com análise da problemática ambiental da bacia (CSJN, 2008, p.4). Foram realizadas audiências, onde se destacam os seguintes acontecimentos:

Em 24 de agosto de 2006, os réus, Estado Nacional, Província de Buenos Aires Cidade Autônoma de Buenos Aires, deram respostas aos questionamentos que haviam sido feitos pela corte, na decisão de 20 de junho de 2006 (CSJN, 2008, p.3). Na ocasião, aponta o

relatório, também fora entregue o Plano Integral para Saneamento da Bacia Matanza-Riachuelo. Já na audiência de 5 de setembro de 2006 (audiência determinada pela corte na decisão de 20 de junho de 2006) a parte autora havia complementado o seu pedido, incluindo no polo passivo quatorze municípios pelos quais se estende a bacia hidrográfica (CSJN, 2008, p. 7). Na mesma ocasião fora apresentado o Plano Integrado de Saneamento da Bacia Matanza-Riachuelo pela Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para o qual foram pedidas complementações pela corte, que requereu detalhamento sobre as medidas a serem então adotadas sobre prevenção, recomposição, auditoria ambiental, avaliação de impacto ambiental em relação às empresas demandadas, sobre ações sobre o setor industrial, populacional e de saúde.

Otras audiências foram realizadas em 20 e 23 de fevereiro de 2007, nas quais são dadas respostas aos questionamentos anteriormente feitos pela corte sobre o plano de ação, esplanadas Secretaria de Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável.

Na ocasião, considerando ainda não dispor dos elementos cognoscíveis necessários para tomar decisão, a CSJN determinou a intervenção da Universidade de Buenos Aires para dar seu parecer sobre a factibilidade do plano (CSJN, 2008, p.8).

Por fim, em 4 de julho de 2007, é apresentado e discutido o relatório da Universidade de Buenos (CSJN, 2008, p.10). Após esta apresentação, a CSJN requer informações complementares à ACUMAR e às representações dos Estados réus sobre o estado ambiental da bacia, sobre as atividades de controle da poluição, realocação da população e outras medidas (CSJN, 2008, p.11).

O acórdão de 2008, acerca da recomposição e prevenção ambiental, mandou que a ACUMAR implementasse o Plano Integral de Saneamento Ambiental da bacia Matanza-Riachuelo, dispondo que o Estado Nacional, que a Província de Buenos Aires e que a Cidade Autônoma, cumprissem o programa de melhora da qualidade de vida dos habitantes da bacia, de recomposição ambiental e de prevenção de danos. Além disso, especificamente, determinou que informassem, em até 90 dias, sobre sistema de medição de cumprimento da sentença a ser adotado, que organizassem, em até 30 dias, sistema de informação pública sobre o estado ambiental da bacia e sobre o cumprimento do programa, que inspecionassem, em até 30 dias, todas as empresas da bacia, intimando as poluidoras para que apresentassem, em até 30 dias, um programa de tratamento, analisando-os em até 60 dias e

ordenando que parassem de verter poluentes em até 180 dias ou que determinassem seu fechamento. Mandou que, em 6 meses, adotassem medidas para encerramento dos lixões a céu aberto medidas preventivas e realocação de pessoas de suas áreas, elaborar plano de gestão de resíduos sólidos, que apresentassem prazos de conclusão das obras de saneamento, drenagem e de expansão da rede de água potável e que, em até 90 dias, apresentassem mapa com a identificação com a população em situação de risco de saúde executar, num prazo de 60 dias, programas que atendam à população (CSJN, 2008, p.11).

3.4 O cumprimento da decisão da Corte

Para dar mais imediatez ao cumprimento, a CSJN teria, segundo ela mesma, atribuído a competência para execução ao juizado federal de primeira instância de Quilmes, ficando responsável pela execução pontual e pela revisão das decisões da ACUMAR e por fixar as multas decorrentes de descumprimento de prazos, bem como de determinar investigações de delitos derivados dos descumprimentos dos mandados judiciais. (p. 25). Estabeleceu que a Auditoria Geral da Nação faria o controle da alocação de fundos e da execução orçamentária do Plano, que a ACUMAR deveria habilitar a participação popular no controle da implementação do plano, que o Defensor do Povo da Nação coordenaria um corpo colegiado do qual fariam parte organizações não governamentais com interesse na causa (p. 27).

Segundo o periódico Infobae (2017, n.p.), as únicas vezes que foram aplicadas multas aos agentes públicos foram em 2009, em que o juiz federal de Quilmes, Luis Armellaz, multou o então presidente da ACUMAR, Homero Bibiloni, ao ex-intendente de Lanús, Darío Díaz Pérez, e a funcionários de Vialidad e Berazategui por não liberar o caminho de ribeira (ou caminho de sirga) em 2009 em áreas ocupadas por particulares. O caminho de ribeira ou de sirga é uma via pública ao longo da margem do rio. Em novembro de 2017, a presidenta Dorina Bonett, teve imputada a ela, pela CSJN, a aplicação de multa em caso de descumprimento de apresentação de um informe. (INFOBAE, 2017, n. p.).

Informa Merlinsky (2014, p. 75) que, em 2012, houve um escândalo por suposta corrupção envolvendo o juiz federal de Quilmes em virtude de contratações irregulares, sem licitação, no âmbito das ações de saneamento da bacia, que teriam

beneficiado empresas de pessoas da sua família. O juiz foi removido pela corte no mesmo ano e foram designados novos dois magistrados para a execução da sentença. Um juizado ficou encarregado do controle dos contratos celebrados e outro ficou encarregado do restante das atribuições estabelecidas no acórdão. Segundo a autora, até a data da sua publicação, as empresas demandadas não receberam sanções e ficou pendente o estabelecimento de sua responsabilidade no caso. (MERLINSKY, 2014, p. 75).

Maldonado (2016, p. 207) analisa as repercussões das decisões do juiz federal encarregado da execução sobre liberar de ocupações as áreas ribeirinhas em uma margem de quinze metros de distância do rio, margem essa chamada também de “caminho de sirga”, nome antigo adotado pelo código civil argentino que remonta às áreas por onde precisavam passar as cordas que era usadas para puxar os barcos. Lembra a autora que, após o afastamento do juiz de Quilmes, a CSJN decidiu dividir a execução em outros dois juzados, o Juizado Nacional no Criminal e Correccional Federal n. 12 e o Juizado Nacional no Criminal e Correccional Federal n. 2. de Morón, este último ficando encarregado do mandado de limpeza das margens, que foi interpretada pelo juizado como liberação do caminho de ribeira. Maldonado (2016, p. 226) informa que a aplicação da medida do caminho de ribeira fora adotada, ainda pelo juiz federal de execução de Quilmes, sob a justificativa de evitar que se continuasse com a contaminação do Riachuelo por meio da possível existência de ligações e despejos clandestinos. A partir dessa decisão, foram impostas restrições ao domínio privado sobre essas áreas (MALDONADO, 2016, p. 229). As consequências foram o despejo imediato de todas as obstruções que invadiam o caminho de ribeira e a suspensão da navegação fluvial comercial no rio, por ser considerada possível causadora de danos - como por derramamento de hidrocarbonetos, emissões tóxicas e despejo de materiais como areias nas márgens (MALDONADO, 2016, p. 240). Além disso, foi determinada a realização de algumas obras públicas de infraestrutura, taludes e arborização (MALDONADO, 2016, p. 245). A autora questiona sobre a natureza jurídica do caminho de ribeira, especificamente sobre se as propriedades privadas ao longo da área poderiam suportar obras públicas (MALDONADO, p. 249), afirmando que o caminho de ribeira se tornou um campo de batalha para cuja liberação poderia ser utilizada a força estatal, transformando-se em espaço de tensão entre atores estatais e os que o ocupavam, dentre eles, proprietários dos imóveis, comerciantes ou habitantes das vilas irregulares (MALDONADO, 2016, p. 250-251). Maldonado afirma

que já é pacífico na jurisprudência que o caminho de ribeira pertence ao domínio privado (MALDONADO, 2016, p. 252) e que sobre as propriedades privadas do caminho de ribeira não seria possível que se realizassem obras públicas sem a devida desapropriação, caso contrário estariam sendo realizadas desapropriações indiretas massivas (MALDONADO, 2016, p. 253). A autora considera que os poderes outorgados pela corte ao juiz de execução tiveram um grande impacto na redução da discricionariedade administrativa e que o efeito desse empoderamento, com a eliminação dos tribunais intermediários no sistema de impugnação das decisões, é gerar um temor reverencial dos atores, principalmente das entidades públicas, ficando o questionamento sobre se o juizado de execução teria se excedido no mandato de limpeza das margens imposto pela corte (MALDONADO, 2016, p. 255). O trabalho de Maldonado é um convite à reflexão sobre os possíveis riscos de injustiças em caso de flexibilizações processuais como esta em questão. É dizer, a mesma medida que pode ser utilizada como forma de garantir a efetivação de direitos sociais e fundamentais quando há inação por parte das autoridades, também pode ter o efeito adverso de não permitir um pleno contraditório e até podendo levar a injustiças.

Os julgados de 2006 e de 2008 foram os mais importantes da CSJN sobre o caso. Mesmo tendo atribuído a competência para execução ao juizado federal de primeira instância de Quilmes, foi mantida a sua tramitação diante dela no atinente à reparação do dano coletivo. Desde então, a corte tem se manifestado em outros julgados sobre o caso, principalmente exigindo da ACUMAR a prestação de informações e o cumprimento das metas do plano de saneamento da bacia.

Em 12 de abril de 2018, após ter advertido, em decisão anterior, de 9 de novembro de 2017, sobre a insuficiência dos informes apresentados pela ACUMAR e de ter convocado audiência pública solicitando informações específicas, que foi realizada em 14 de março de 2018 com o objetivo avaliar os avanços no cumprimento da decisão do acórdão de 2008, a CSJN (2018, p. 10) proferiu julgamento no qual determinou que a ACUMAR apresentasse ao tribunal, em até 30 dias, os prazos certos e fundamentados de cumprimento das suas decisões até então ditadas, considerando o estado atual de poluição da bacia (p. 10). Nesta sua recente decisão, manifestou que, passados dez anos do pronunciamento que ordenou executar o PISA, pode constatar, na audiência pública realizada, um baixo nível de cumprimento do acórdão, advertindo sobre o que considerou ser duas deficiências estruturais a persistirem desde a

primeira audiência que foi realizada ante ela, que são o funcionamento estrutural da ACUMAR, marcado por debilidade institucional e baixo rendimento, e o deficiente sistema de medição de cumprimento de sentença (CNJN, 2018, p.2).

A corte cita relatório da Auditoria Geral da Nação, feito para o propósito da audiência, segundo o qual a ACUMAR teria executado seu orçamento aquém do previsto para 2016, tendo sido em torno de 41% (p.2). Considerou, a partir dos informes apresentados, que houve falta de continuidade na execução dos projetos e atraso na recuperação de recursos financeiros em mais de 120 milhões de pesos. Observou, a partir dos informes e das apresentações da ACUMAR, do Estado Nacional, da Província de Buenos Aires, da Cidade Autônoma de Buenos Aires e do Corpo Colegiado de representantes da sociedade civil, em audiência, que os avanços na execução do PISA estavam longe de seu pleno cumprimento (p. 4). Citou, como exemplos, o atraso na obra do Polo Industrial Curtidor, consubstanciado em projeto para cessar a contaminação industrial, ressurgimento de lixões a céu aberto e debilidade dos sistemas de coleta municipais, atraso nas obras para expansão da rede de água potável e de saneamento, (p.5), cumprimento extremamente baixo do programa de reassentamento de pessoas que estão em áreas precárias. Relatou que, das 17.771 habitações consideradas urgentes em 2010, teriam sido concluídas apenas 3.992 (p. 6). Também citou o atraso na realocação das pessoas da Vila Inflamável. Informou que não foi possível conhecer, por meio da informação juntada por ACUMAR, sobre a distribuição geográfica das pessoas com doenças vinculadas com a poluição, sobre quantas estariam em acompanhamento, quantas seriam crianças menores de seis anos e tampouco obter certeza alguma a respeito da efetividade da política de gestão dos casos (CNJN, 2018,p. 9).

O relatório do Auditor Geral da Nação também teria advertido sobre debilidades no sistema de controle interno sobre a administração do Fundo de Compensação Ambiental e que teria contribuído para isso a instabilidade dos cargos diretivos e a falta de manuais com normativas a serem seguidas nas tarefas de controle, planejamento e avaliação. Também teria apontado deficiências de informações sobre o orçamento. A corte considerou que os indicadores de cumprimento do acórdão implementados pela ACUMAR eram imprecisos e desatualizados. (CSJN, 2018, p. 3).

Expõe-se, a seguir, uma breve síntese dos últimos julgados da corte sobre o caso, sendo o primeiro o mais recente e os demais os que antecederam ao julgamento de 12 de abril, relatado acima:

- Em 7 de junho de 2018, no seu último pronunciamento, a corte solicitou à ACUMAR lista atualizada das indústrias consideradas agentes contaminantes, tendo em vista que muitas delas possivelmente tiveram alterações societárias no decorrer dos anos.

- Em 15 de fevereiro de 2018, determinou a realização de audiência pública sobre o andamento do cumprimento da decisão do acórdão de 2008.

- Em 12 de dezembro de 2017 requereu ao Estado Nacional maiores informações sobre empréstimo junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Fomento.

- Em 27 de dezembro de 2016 requereu à ACUMAR o estabelecimento de um sistema de indicadores, apresentação de calendário com objetivos de curto, médio e longo prazo para alcance dos objetivos do PISA, além de informações periódicas, ordenou aos juizados federais de primeira instância que reforçassem o controle dos mandados da corte.

- Em 27 de dezembro de 2016 remeteu ao Juizado Federal Criminal e Correicional, n. 2 de Morón as apresentações do Assessor Tutelar da Câmara de Apelações Administrativas e Tributárias da Cidade de Buenos Aires sobre a situação das pessoas moradoras de áreas contaminadas.

- Em 15 de novembro de 2016 solicitou ao Estado Nacional informações sobre financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento de projeto de desenvolvimento sustentável para a Bacia Matanza-Riachuelo.

- Em 9 de novembro de 2016 convoca audiência para informar sobre o andamento do cumprimento das ações determinadas pela corte para recuperação da bacia.

Em linhas gerais, observa-se que, apesar de a Corte Suprema de Justiça da Nação ter inovado no ordenamento jurídico argentino, conforme observa a literatura ao considerar essa causa como “estrutural”, com o objetivo de tentar assegurar a efetiva realização de políticas públicas por parte das autoridades responsáveis condenadas e que, ao longo de muitos anos, haviam negligenciado os problemas sociais e ambientais decorrentes de uma ocupação desregulada do território e da falta de prestação de serviços públicos, ficou evidente que, mesmo com a sua intervenção, tem sido muito difícil de se alcançar os objetivos pretendidos no acórdão de 2008.

O conflito e as contradições entre políticas públicas dos diversos organismos governamentais que têm atuação na região, demonstrando a falta de cooperação entre os governos, é ressaltado por Merlinsky (2013b, p. 133) como uma das causas de fracasso de uma gestão eficiente da bacia. A autora avalia que a ACUMAR tem dificuldade de articular ações com as políticas locais, nacionais e da província por existir um descasamento entre as políticas públicas dos entes com jurisdição na área. Ela cita exemplos de incompatibilidades do uso e ocupação do solo com a preservação dos recursos ambientais, como a autorização, pelos municípios, de ocupações em áreas inundáveis da bacia e de realização de atividades industriais em áreas não ambientalmente aptas ou, ainda, a construção de obras de infraestrutura que obstruem o sistema de drenagem. Também resalta que os acordos interjurisdicionais são prejudicados por divergências partidárias eleitorais, principalmente por disputas pela distribuição de recursos financeiros entre Estado Nacional e Cidade Autônoma de Buenos Aires (MERLINKY, 2013b, p. 134).

Cabe destacar a repercussão que teve o caso do rio Matanza-Riachuelo entre organizações não-governamentais que se ocupam da problemática ambiental e social, algumas conhecidas internacionalmente, como o *Greenpeace*, como a Cruz Verde e como a *World Wide Fund for Nature*, exercendo pressão social sobre o caso ou participando diretamente do processo. O fato de a CSJN ter limitado a participação irrestrita de organizações da sociedade e da própria população de forma mais direta, restringindo-se às do grupo colegiado de acompanhamento, coordenado pelo Defensor do Povo, foi motivo de crítica, inclusive daquelas participantes do grupo colegiado, encarregadas de realizar dito controle: Fundação Ambiente e Recursos Naturais, Centro de Estudos Legais e Sociais, Greenpeace Argentina, Associação Cidadã pelos Direitos Humanos (ACDH) e Associação de Vizinhos da Boca Vecino. Em análise do processo de implementação das medidas decididas no acórdão, a Associação Vizinhos da Boca et al. (2017, p. 13) consideram que o processo de implementação das medidas se caracterizou pelo baixo nível de participação processual das pessoas afetadas que habitam a bacia, o que, para eles, teria comprometido a efetividade e a sustentabilidade da implementação da decisão do acórdão. Essas mesmas ONGs fazem unísono com o que manifestaria a corte no ano seguinte, no julgado de 12 de abril de 2018 sofre a efetivação dos seus mandados. Avaliam, ainda, que a ACUMAR não conseguiu ser um meio que permitiu superar a grande fragmentação institucional existente na bacia, nem que

pode exercer de maneira eficiente o controle das atividades que geram impacto significativo sobre o ambiente e sobre a saúde da população (ASSOCIAÇÃO DE VIZINHOS DA BOCA et al. 2017, p. 4). Apontam, como causa possível, as constantes mudanças na hierarquia institucional da ACUMAR, citando ter havido mudança de presidente três vezes em um período de 18 meses, a partir no início dos novos governos presidenciais e da província em janeiro de 2016, e falta de engajamento dos governos da Província de Buenos Aires e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, levando à concentração das ações no âmbito do Estado Nacional (ASSOCIAÇÃO DE VIZINHOS DA BOCA et al. 2017, p.3).

Segundo Dorina Bonetti, presidenta da ACUMAR, ao dar entrevista ao jornal *La Nación*, em 17 de maio de 2018, e ao ser questionada sobre por que era difícil na Argentina haver coordenação entre diferentes jurisdições, ela respondeu que, apesar de considerar terem avançado na coordenação, na sua avaliação, a ACUMAR não teria um poder de polícia suficiente, não podendo multar os municípios, por exemplo, porque, conforme a Constituição, teriam responsabilidade primária de se preocuparem com a questão do lixo, por exemplo, e não o fazem. (LA NACION, 2018, n.p)

O que se pode encontrar na pesquisa sobre o caso foi que, apesar de não se ter verificado substantiva parte das mudanças pretendidas com o proferimento do repercutido acórdão de 2008, conforme se pode depreender da leitura das referências pesquisadas, uma questão a ser considerada é que a recepção dessa demanda pela CSJN, com base na proteção do interesse coletivo, inovou o ordenamento jurídico argentino com relação a este tipo de demanda e inaugurou uma nova forma de atuação da corte, que Verbic (2013, p.273) compara com as “*structural injunctions*” estadunidenses. O autor também faz analogia da causa com o direito estadunidense ao considerar que a investidura do juizado de primeira instância na execução do acórdão teria semelhanças com o papel desempenhado pelos “*officers of the Court*” que teriam a missão de levar adiante as tarefas e controlar sua execução pessoalmente, para cumprir o disposto nas decisões (VERBIC, 2013, p. 275). Em função dessa atitude inédita, a corte teve que criar mecanismos de garantia de cumprimento de sua decisão, como com a criação de um programa de medidas de remediação, prevenção e recuperação ambiental, constituição de um grupo colegiado de acompanhamento das ações, designação da Auditoria Geral da Nação como responsável de fiscalizar a aplicação dos recursos, além da mencionada delegação da execução ao juizado federal de primeira instância. Vê-se, assim,

que a corte não se restringiu a dizer o direito, mas teve um papel de definidora de política pública, mantendo-se ativa na cobrança pelo cumprimento das determinações do seu programa de ações, principalmente por meio dos pedidos de informações e da realização de audiências públicas para esclarecimentos, além da previsão de imposição de multas aos agentes públicos responsáveis.

No julgamento da causa Mendoza, a Corte Suprema de Justiça argentina obrigou os Estados demandados a despoluir uma bacia hidrográfica comum aos seus territórios. Ao compararmos a estrutura de gestão da bacia criada pelo acórdão aos mecanismos de gestão interfederativa previstos no Estatuto da Metrópole brasileiro, vê-se que a decisão tinha envolvido atores com papéis muito semelhantes ao da “estrutura base” da governança interfederativa da lei brasileira. A instância executiva prevista no Estatuto, naquele caso, foi a Autoridade da Bacia Matanza-Riachuelo, um órgão interfederativo, composto pelos entes envolvidos na bacia. A decisão da Corte Suprema de Justiça argentina previu instância colegiada com representação da sociedade civil, porém não deliberativa, como prevê o Estatuto, composta por cinco ONGs e organizada pelo Defensor do Povo da Nação, e uma fonte de alocação de recursos prevista por lei foi o Fundo de Compensação Ambiental, instituído por lei federal. A fonte de recursos também é prevista pelo Estatuto da Metrópole.

Uma questão marcante no caso argentino é a pressão da sociedade civil por sua participação no processo, durante e depois do julgamento, constantemente pedindo por uma maior abertura, pelos órgãos envolvidos, inclusive no acompanhamento das ações que estão sendo realizadas pelo órgão gestor da bacia para a sua recuperação ambiental. De forma geral, ela tem agido na fiscalização da efetividade do cumprimento do acórdão que condenou os Estados a despoluírem o rio, a implantar rede de água, de esgoto, a realocar pessoas e outras tantas medidas, inclusive contando com o apoio de organizações de atuação internacional que vêm ampliando a repercussão do caso. Ao comparar os mandados da CSJN com os elementos entendidos como de “governança interfederativa” do Art 8º da lei brasileira é possível notar a similaridade entre esses entendimentos. E também cabe ressaltar que o texto original do Estatuto da Metrópole, antes das alterações de 2018, tinha aspectos que iriam ao encontro de uma maior participação social nas decisões, justamente o que está sendo pleiteado no caso argentino estudado.

Ou seja, a existência dessa estrutura de governança constava como pré-requisito para a validade do plano gestão integrada das regiões metropolitanas, a ser construído sob esses alicerces. Seria necessária, para a sua validade (antes de alterada a lei), a criação de uma instância executiva interfederativa, como é a ACUMAR, na Argentina.

Verbic (2013, p. 283) considera que, apesar de a reforma constitucional argentina de 1994 ter incorporado legitimações coletivas e recepcionado a existência de uma categoria de direitos que excedessem o campo exclusivamente individual, o legislador nacional não regulou processualmente forma de canalizar demandas dos afetados e seus representantes, por exemplo, não contemplando a possibilidade de julgamento coletivo de conflitos individuais homogêneos, não tendo critérios para o representante coletivo figurar como tal, não se manifestando sobre a possibilidade de ampliar a demanda por outros legitimados, não regulamentando sobre a intervenção de assistentes processuais, dentre outros e, principalmente, não fornecendo regramentos sobre o modo de implementar a decisão e executar a sentença. O autor, dessa forma, talvez queira sugerir que os procedimentos do processo civil argentino não seriam suficientes para abarcar a complexidade de uma causa estrutural em matéria ambiental como essa. Assim, o fato de tais regramentos não estarem previamente previstos, levou a CSJN a ter que criar meios processuais para a efetivação da proteção ao direito em questão. Isso faz perceber que para proteger um direito fundamental, a corte não se limitou aos procedimentos processuais previstos no ordenamento.

Maldonado (2016, p. 216) avalia que o pronunciamento da CSJN rompeu com as regras de competência estabelecidas nas normas processuais vigentes, desenhando judicialmente um sistema recursivo *sui generis*. A corte estabeleceu que seria a revisora em sede recursal das decisões do juizado federal de primeira instância de Quilmes no que fosse concernente à execução do seu programa de mandados ou das decisões da ACUMAR, que deveriam ser a ela remetidos via recurso extraordinário.

Sobre esse agir da Corte, que determina medidas a serem adotadas pelos réus condizente a uma política pública de prevenção e recuperação ambiental de uma bacia que foi negligenciada por eles durante muitos anos, há uma possível semelhança com outros casos na América Latina, em que os juízes foram atores-chave para a promoção de direitos fundamentais e sociais. Esse fenômeno é identificado por Azuela (2014, p7.). Para o autor, há na América Latina o que ele chamaria de “um outro discurso jurídico” que veria a importância

da atividade jurisdicional não apenas na resolução dos conflitos que seriam tradicionalmente levados aos tribunais, mas que vê também a capacidade desses conflitos de impulsionarem projetos de mudança social que se positivaram nas constituições e em leis. Afirma que há uma tendência de “juridificação” do debate público e que o “neoconstitucionalismo”, a partir dos anos 90, teria autorizado juristas a se pronunciarem acerca de fenômenos “extra-jurídicos”, algo que era impensável ao longo do século XX, no qual dominava uma versão do positivismo jurídico. Naquele período, analisa o autor, os juízes só “cruzavam os braços” para problemas de eficácia do direito por considerá-los casos de outras disciplinas, passando depois a incorporá-lo como um elemento central da sua prática. (AZUELA, 2014, p. 11). O autor considera também que há uma expectativa do lado daqueles que buscam a proteção jurisdicional e sobre o que os juízes podem contribuir para a consolidação da democracia, para cumprimento das finalidades do Estado e, particularmente, do Estado de direito. (AZUELA, 2014, p. 7).

Essa mudança também é observada por Konzen e Cafrune (2016, p, 378), que relacionam o protagonismo do poder judiciário nos conflitos sociais às transições democráticas ocorridas na América Latina nos últimos anos. Como aspectos que sustentam a crescente judicialização dos conflitos urbano-ambientais citam, a perda de prestígio da burocracia governamental e dos agentes políticos e a ampliação de estruturas estatais imbuídas da proteção jurídica do interesse público. Pode-se ilustrar essa reflexão sobre a “perda de prestígio” o fato de os demandantes da Causa Mendoza terem manifestado junto à corte, na sua inicial que os recursos para saneamento da bacia não fossem geridos pelos Estados réus da ação, os quais os teriam negligenciado por anos, mostrando, assim, a total incredulidade nas autoridades gestoras do território. Os autores destacam que o ativismo judicial é uma tendência que se observa e que não há razões para se crer que ele venha a enfraquecer nos próximos anos. Além disso, destacam que o ativismo judicial pode pender tanto para um movimento de garantias sociais, como foi o caso estudado, quanto para um viés mais conservador (KONZEN e CAFRUNE, 2016, pp.392 e 393).

O fato de os vizinhos da bacia Matanza-Riachuelo terem buscado diretamente na Corte Suprema de Justiça a asseguaração dos seus direitos individuais de reparação dos danos sofridos à saúde, de certa forma, mostra um depósito de expectativas nesta instituição como garantidora de direito e de realização de justiça. Neste caso, observa-se que a inação dos

Estados responsáveis por promover políticas públicas para a garantia dos direitos assegurados na Constituição e no ordenamento jurídico e de haver uma certa lacuna normativa quanto aos mecanismos de se fazer cumprir esses direitos, provocou os magistrados a inovarem por si próprios para buscar garantir a efetivação do direito a um ambiente saudável previsto na Constituição argentina a partir da reforma de 1994.

Oliveira Júnior e Souza (2016, p 77-78) ao abordarem a questão das transformações sociais interligadas à ideia de evolução de direitos e, considerando a passagem dos direitos individuais aos sociais, depois aos coletivos e assim por diante, consideram que cidadania não significa apenas a distribuição formal de direitos aos sujeitos. Para os autores, a visão tradicional da relação “cidadania/sujeito de direito” (aspas do autor) vem sofrendo profundas modificações decorrentes da evolução ou modificação dos direitos nas sociedades complexas e em permanente transformação. A proteção dos direitos sociais e coletivos requer uma intervenção mais ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade (OLIVEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2016, p. 81). O autor propõe uma discussão política da ordem jurídica em vigor para que esta venha a produzir seus efeitos, argumentando que não se pode pensar o Direito em um plano estrutural distanciado de suas funções. Ou seja, depreende-se da análise do autor que, se os direitos mudam, como com o reconhecimento dos direitos coletivos, as formas para a efetivação dos direitos também devem acompanhar essa mudança. A reflexão contrapõe, mas diz que podem ser concomitantes, as ideias de um Direito “politizado” como instrumento de concretização de cidadania e o positivismo jurídico relacionado com uma posição neutra da ciência jurídica, ou seja, idealmente isenta que questões políticas. (OLIVEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2016, p. 82). Oliveira Júnior e Souza (2016, p.131) identificam ainda que nos países da América Latina o protagonismo do poder judiciário passou a ser sentido na década de 1980 e que antes disso a atuação do poder judiciário era considerada fraca, tendo como função precípua a mera aplicação da “letra da lei emprestada do modelo europeu” (grifo do autor), sem poder para controlar os atos do Poder Executivo. Os autores consideram que o protagonismo do Poder Judiciário provém da ineficiência do Estado/Executivo, como pela inexistência de estruturas administrativas que sustentem a aplicação dos direitos e citam, como exemplo, que países que têm excelentes sistemas de Estado de bem-estar têm baixas taxas de litigância.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, na causa Mendoza, ganharam relevo os direitos fundamentais na argumentação da Corte Suprema de Justiça da Nação. É um caso que segue a tendência na América Latina, citada pelos autores, de judicialização dos conflitos ambientais. A corte, na sua decisão, que pode ser entendida como um ativismo judicial, praticamente estabeleceu e estruturou a política pública em torno da recuperação ambiental da bacia hidrográfica, ditou as ações que deveriam ser feitas, quem seriam os responsáveis, o prazo para a execução e a forma de aferição do cumprimento. Além disso, estabeleceu mecanismos de controle, determinando que a Auditoria Geral da Nação ficaria encarregada de fiscalizar a execução do orçamento e que o Corpo Colegiado de ONGs, coordenado pelo Defensor do Povo, ficaria encarregado de acompanhar o cumprimento das ações. Esses órgãos vêm publicando relatórios nos quais avaliam as ações ACUMAR e as informações prestadas por ela.

Passados dez anos desta decisão que condenou o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos a adotarem medidas para a recuperação ambiental da bacia, o que se observa, por meio das publicações do Corpo Colegiado, por meio da imprensa e pelos proferimentos da própria Corte, que realiza audiências públicas com periodicidade para acompanhar o cumprimento das suas decisões, é que grande parte do determinado no acórdão de 2008 ainda está por ser cumprido. O ativismo judicial da corte proporcionou o estabelecimento de regramentos sobre as questões ambientais da bacia que antes não tinha qualquer ordenamento. A ACUMAR passou a regulamentar sobre níveis de efluentes industriais, mas, mesmo com atrasos e dificuldades, estão sendo feitos os cadastramentos de indústrias poluidoras, projetos de adequação industrial, obras de saneamento, ações de educação ambiental, dentre outros. A decisão da Corte, se não conseguiu alcançar até o momento a integralidade do que pretendia em 2008, pelo menos conseguiu inserir na agenda dos governos uma política ambiental de longo prazo e com ações bem delimitadas. Além disso, outra vantagem foi a sua inserção dentro da estrutura dos Estados, por meio da ACUMAR, que é o órgão interfederativo. Dessa forma, as ações têm mais garantias de continuidade, mesmo com a troca de governos.

Ao se analisar a problemática da gestão de questões urbano-ambientais em escala metropolitana no contexto brasileiro, viu-se que, apesar de haver vários instrumentos para integração e governança interfederativa previstos no ordenamento jurídico – seja na

Constituição Federal, seja na lei dos consórcios públicos ou no Estatuto da Metrópole – ainda há dificuldade em efetivar a sua implantação. Inclusive, observou-se, em 2018, um movimento que acabou por alterar o ainda recente Estatuto da Metrópole, principalmente quanto à punição por improbidade administrativa e quanto à exigência de prazo para a conclusão dos planos de desenvolvimento urbano integrado.

A integração entre os entes federativos, todavia, é urgente e necessária. Conforme foi exposto, no caso do Brasil, os limites espaciais das unidades político-administrativas não coincidem com os limites das manchas urbanas, conformadas pelo processo de urbanização. A criação, por meio da legislação, de inúmeras regiões metropolitanas, sem observar critérios relacionados às dinâmicas urbanas, mostrou-se insuficiente para resolver o problema. Uma possível abordagem de pesquisa futura poderia ser levantar os motivos pelos quais não há este interesse de governos em avançar nessa governança interfederativa, o que acaba por prejudicar os cidadãos, que ficam sem acesso a serviços públicos integrados.

No estudo de caso se buscou verificar como funcionou uma experiência de atuação judicial para viabilizar essa integração interfederativa. No caso, o problema ambiental da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, na região metropolitana de Buenos Aires, somente poderia ser resolvido se houvesse integração entre as unidades político-administrativas envolvidas. A Corte Suprema de Justiça da Nação agiu de forma a obrigar que os entes trabalhassem de forma conjunta. O primeiro passo foi a criação do órgão interfederativo, a ACUMAR. Por ser um problema ambiental e urbano, havia atribuições que eram da Cidade Autônoma de Buenos Aires, e de outros municípios, outras da Província de Buenos Aires e outras ainda do Estado Nacional. O caso envolvia demandas de realocação de pessoas residentes em locais altamente poluídos, problemas de descontrole ambiental quanto à destinação de efluentes industriais no rio, sem qualquer critério e sem levar em conta a população que vivia nos arredores. Também houve falta de investimentos, durante muitos anos, em infraestrutura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Todos esses problemas somados dependiam da atuação conjunta entre os entes. Houve uma forma encontrada pela Corte para que os entes articulassem políticas públicas para resolver o problema comum aos seus limites territoriais.

Mesmo com a atuação judicial, ainda assim, não está sendo automática a realização dessas políticas. Com muita dificuldade está sendo cumprida a decisão judicial, que foi

proferida em 2008. Mas, o fato de haver esse acompanhamento permanente e a instituição de mecanismos de controle da execução do acórdão, permite-se que, pelo menos, sejam inseridas políticas públicas nas agendas dos entes envolvidos, independentemente das mudanças de governo.

É interessante ver que diversos mecanismos podem existir para a articulação de políticas interfederativas, desde a previsão constitucional de que os entes podem estabelecer convênios e a previsão normativa de que podem constituir consórcios públicos até uma forma mais impositiva, como o Estatuto da Metrópole, que chegou a prever punição às autoridades que não promovessem a integração de sua gestão territorial. E, também como uma medida possível, viu-se o caso em que houve a atuação judicial obrigando que se realizassem políticas públicas conjuntas.

Há um risco se a judicialização de políticas públicas levar a decisões que obriguem os entes federativos a investirem recursos específicos em obras de recuperação em determinados lugares. A realização desse tipo de obrigação poderia deixar descoberta outra demanda ambiental ou urbana igualmente urgente ou mesmo mais urgente. Por isso, parece razoável supor que o teor de acórdãos desse tipo seja no sentido de obrigar os entes a realizarem suas atividades reguladoras, como planejamentos territoriais de forma integrada, e a utilizar os instrumentos de governança para, por exemplo, promover o uso racional dos recursos hídricos em uma bacia hidrográfica por meio da elaboração de um plano integrado de recursos hídricos ou compatibilizando esse com os planos diretores municipais. Outra forma seria também obrigando os entes a regulamentarem questões de sua competência, como o estabelecimento de limites para a emissão de poluentes. De toda sorte, pode-se entender que a autonomia dos entes em escolher integrar ou não suas políticas públicas pode ser relativizada quando se opõe à proteção de direitos fundamentais de pessoas que são afetadas pela negligência dos Estados na realização de políticas públicas conjuntas.

REFERÊNCIAS

AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (Org.). **Jueces y conflictos urbanos en América Latina**. Mexico, D.F.; PAOT-IRGLUS, 2014.

ACUMAR. **Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo**. 2010. Disponível em: <<http://www.ACUMAR.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

_____. **Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo**. 2016. Disponível em: <<http://www.ACUMAR.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

_____. **Marco Conceptual: El desafío de la recuperación de la Cuenca Matanza Riachuelo desde la educación Ambiental**. 2015. Disponível em: <http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_conceptual_-_el_desafio_de_la_recuperacion_de_la_cmr_desde_la_ea.pdf>. 2016. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

_____. **Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgos**. Geografía de la Salud ambiental en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo (2008- marzo de 2014). 2008 Disponível em: <<http://old.ACUMAR.gob.ar/content/documents/7/3607.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2018.

ARGENTINA. **Ley General del Ambiente**. n. 28.611, de 6 de novembro de 2002.

_____. **Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo**. n. 26.168 de 2006, de 15 de novembro de 2006.

ASOCIACIÓN DE VECINOS DE LA BOCA; ASOCIACIÓN CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS; CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES; FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURAIS; GREENPEACE ARGENTINA. **9 Años Del Fallo de La Corte: Una Política De Estado Todavía Ausente**. Disponível em: <<https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/Riachuelo-informe-a-9-a-%C3%B1os-del-fallo-de-la-CSJN.pdf>>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

BARRETO, I. J. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). **Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano 1, número 1, 2012. 11p. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/374>>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei 13089**. Institui o Estatuto da Metrópole, de 10 de julho de 2015.

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Glossário. In.: **iJudicial**. Buenos Aires. Disponível em: <<https://ijudicial.gob.ar/glosario/>>. Acesso em 22 de setembro de 2018

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **M. 1569. XL. ORI. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)**. Buenos Aires. 20 de junho de 2006. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6044131&cache=1539481574346>>. Acesso em 13 de outubro de 2018.

_____. **M. 1569. XL. ORI. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)**. Buenos Aires. 8 de julho de 2008. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1539481720633>>. Acesso em 13 de outubro de 2018.

_____. **M. 1569. XL. ORI. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)**. Buenos Aires. 12 de abril de 2018. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7446101&cache=1539484521549>>. Acesso em 13 de outubro de 2018.

COSTA, Aurélio Marcos;FAVARÃO, César Bruno; TAVARES, Sara; BLANCO JÚNIOR, Cid. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da Metr pole: Dois Balanços, Suas Expectativas e Incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Aurélio Marcos; Favarão, César Bruno (Org). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metr pole**. Brasília: IPEA, p 19-54. 2018. 511p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908>. Acesso em: 19 de outubro de 2018.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. **Resolu o 112**. 2003.

_____. **Resolu o 31**. 2003a.

_____. **Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo 2003-2005**. 2006. Disponível em: <<http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=1599&pagN=19>>. 1006 Acesso em 30 de setembro de 2018.

_____. **La causa Riachuelo, hasta la sentencia - su historia**. 2008. Disponível em <<http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3247&pagN=15>>. Acesso em: 16 de setembro de 2018.

EL PAÍS. **Villa Inflamable, la vida tóxica a cinco kilómetros de Buenos Aires**. 2018. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2018/02/14/argentina/1518638112_243046.html>. Acesso em 30 de setembro de 2018.

INFOBAE. **Riachuelo: la Corte desaprobó a la ACUMAR y podría multar a su presidenta por incumplimiento.** Disponível em: <<https://www.infobae.com/sociedad/2017/11/13/riachuelo-la-corte-desaprobo-a-la-ACUMAR-y-podria-multar-a-su-presidenta-por-incumplimiento/>>. Acesso em 29 de setembro de 2018.

INSTITUTO BLACKSMITH; CRUZ VERDE SUÍÇA. **The Worlds Worst 2013: The Top Ten Toxic Threats.** Zurique. 2013. 36p. Disponível em: <<http://www.worstpolluted.org/docs/TopTenThreats2013>>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

KONZEN, L; CAFRUNE, M. A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 2, p. 376-396, 2016. DOI: 10.12957/dep.2016.22967. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22967>>. Acesso em 27 de outubro de 2018.

LA NACIÓN. **Dorina Bonetti, presidenta de ACUMAR: "Estamos encarando una nueva revisión del plan"**. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/2135245-dorina-bonetti-presidenta-de-ACUMAR-estamos-encarando-una-nueva-revision-del-plan>>. Acesso em 29 de setembro de 2018.

MARTINS DE SA, Rafael Amorim; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **In: Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana.** 2017, vol.9, n.2, p.203-215. 2017. ISSN 2175-3369. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200203&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A. Análise da Gestão e da Governança Metropolitanas da Funções Públicas de Interesse Comum Seleccionadas. In: **Funções Públicas e Interesses Comuns nas Metrópoles Brasileiras: Transportes, saneamento básico e uso do**

solo.Brasília. IPEA.p 15-46 2014. 519p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24031> Acesso em 19 de outubro de 2018.

MALDONADO, Melinda Lis. El camino de sirga en acción en la Cuenca Matanza-Riachuelo: efectos reales de las decisiones judiciales sobre la propiedad y el territorio. In: AZUELA, Antonio (Org.). **La ciudad y sus reglas: Sobre la huella del derecho en el orden urbano**. Primeira edição. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México . p. 207-258. 2016, 482 p. ISBN: 978-607-96514-1-1.

MERLINSKY, G. (Org.). Introducción: La cuestión ambiental en la agenda pública. In: **Cartografías del conflicto ambiental en Argentina**. Primeira edição. Buenos Aires. Fundación CICCUS. p. 19-55. 2013a. 320 p. ISBN 978-987-693-033-8.

_____. **Política, derechos y justicia ambiental: El conflicto de Riachuelo**. Primeira edição. Buenos Aires. Fónodo de Cultura Económica. 2013b. 280p. ISBN: 978-950-557-989-1.

_____. Los Efectos de la Sentencia Riachuelo en la Implementación de Políticas Públicas en la Metrópolis de Buenos Aires. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (Org.). **Jueces y conflictos urbanos en América Latina**. Mexico, D.F.; PAOT-IRGLUS, 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR. J. A. de; SOUZA, L. R. de. **Sociologia do Direito: Desafios Contemporâneos**. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2016. 215p.

PIETRI. Diana de; DIETRICH, Patricia; MAYO Patricia; CARCAGNO, Alejandro. Evaluación multicriterio de la exposición al riesgo ambiental mediante un sistema de información geográfica en Argentina. In: **Rev Panam Salud Publica**. p. 376-387. 2011. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/268010875_Evaluacion_multicriterio_de_la_exposicion_al_riesgo_ambiental_mediante_un_sistema_de_informacion_geografica_en_Argentina>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

ROCO, A; PELUSO, L; JURADO, M; ROSSINI, G.; SALIBIAN, A. Screening of Sediment Pollution in Tributaries from the Southwestern Coast of the Río de la Plata Estuary. In: **Latin American journal of sedimentology and basin analysis**, v.15 n.1 La Plata jan./jul. p. 67-75. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-49792008000100005>. Acesso em 16 de setembro de 2018.

SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y POLÍTICA HÍDRICA. **Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza- Riachuelo**. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-infraestructura-y-politica-hidrica/comite-ejecutor-plan-ambiental-matanza-riachuelo>>. Acesso em 12 de outubro de 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5857**. Relator Ministra Cármen Lúcia, aguarda julgamento.

VERBIC, F. El remedio estructural de la causa “Mendoza”.Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In.: **Anales nº 43 - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.n.l.p.** p. 267-286. 2013. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em 12 de outubro de 2018.