

La acción civil pública del carbón como modelo procesal para la reparación civil de daños ambientales complejos: una experiencia de proceso estructural en Brasil*

Camilo Zufelato¹, João Eberhardt Francisco²

1. Doctor en Derecho Procesal por la Faculdade de Direito de la USP; Profesor de Derecho Procesal Civil en la Faculdade de Direito de Ribeirão Preto de la USP; Abogado.
2. Doctor en Derecho Procesal Civil por la Faculdade de Direito de la USP; Profesor de Derecho Procesal Civil en la Fundação Getúlio Vargas; Abogado.

Resumen: Este artículo analiza un caso específico de daño ambiental complejo en la experiencia brasileña denominado «acción civil pública del carbón». Para esto se mencionan brevemente otros casos de dimensiones similares en Brasil y Argentina, para luego encajarlos en la construcción doctrinal denominada «procesos estructurales». Así se busca identificar sus características más importantes, con el objetivo de resaltar tales medidas procesales como las más adecuadas para la reparación efectiva de daños ambientales complejos.

*Traducción de Elimay Fernandez Espinosa, Estudiante de la Faculdade de Direito de Ribeirão Preto de la USP.

Introducción

Desde el punto de vista normativo, la tutela del medio ambiente en Brasil está estructurada de manera bastante completa, y destaca especialmente en el amplísimo tratamiento constitucional dado por el art. 225 de la Constitución Federal de 1988, que es seguido por una amplia legislación infraconstitucional que la sustenta.¹ Además de eso, Brasil es reconocido internacionalmente como uno de los países con mayor diversidad natural del planeta, con biomas importantísimos, como la selva amazónica, por ejemplo. Al mismo tiempo, la condición de país periférico, de innegable desprecio con las políticas públicas relativas a los derechos fundamentales, contribuyen para que, cotidianamente, innumerables violaciones ambientales dejen de ser impedidas o no sean adecuadamente reparadas, a pesar de la existencia de una compleja trama normativa relacionada a este tema.

Aun así, desde un punto de vista normativo, hay un avanzado régimen jurídico de responsabilidad civil de los causantes de ilícitos ambientales, no solo en el ámbito civil, sino también en el criminal, inclusive responsabilizando al Estado por la omisión en el deber de defensa y preservación del medio ambiente.

El tema de responsabilizar a los agentes causantes de daños ambientales inexorablemente pasa por el modo por el cual esa reparación se realizará, una vez que en el campo ambiental hay siempre preferencia por la reparación de los daños *in natura*, en la medida de lo posible, para el pleno restablecimiento del medio ambiente deteriorado.

Las condenas pecuniarias se derivan de multas por incumplimiento de decisiones judiciales o pueden servir como castigo por el deterioro del medio ambiente, pero no eliminan el deber de la persona causante del daño de repararlo plenamente mediante acciones concretas. En resumen, las condenas pecuniarias son un

1 Entre las innumerables leyes ambientales brasileñas de carácter general, hay que mencionar: Ley n.º 6.938/1981, que establece la Política Nacional del Medio Ambiente; Ley n.º 9.605/1998, que ha regulado los crímenes ambientales en el país; Ley n.º 12.651/2012, que ha regulado el nuevo Código Florestal Brasileño, y un vastísimo número de leyes que tratan de aspectos específicos de la temática ambiental, como residuos sólidos, división de terrenos, unidad de conservación de la naturaleza, saneamiento básico, recursos hídricos, gestión de florestas públicas, etc.

refuerzo para el cumplimiento de la obligación principal de reparar el medio ambiente.

En ese sentido, la responsabilidad por daños ambientales tiene especial importancia en la *forma* y en el *modo* de recuperación del medio ambiente. Considerando que hay daños de esta naturaleza que se caracterizan exactamente por la enorme extensión y el alcance de los biomas afectados, el centro de la responsabilización en sí es *cómo* reparar, en otras palabras, cuáles son las vías que deben ser tomadas para alcanzar su efectiva y completa restauración, así como la búsqueda por la prevención de eventuales y futuros daños al mismo espacio ambiental.

Eso significa que para los daños de gran magnitud —algunos también pueden ser denominados *desastres ambientales*, debido a la característica de ocasionar elevado número de muertes de seres humanos y de animales, además de la profunda destrucción de la flora— las soluciones de restauración ambiental también deben ser tan complejas y detalladas como el propio daño ambiental experimentado.

Por lo tanto, delante de la existencia de la demanda judicial buscando la responsabilización ambiental y la reparación integral de los daños, será en el curso de la propia demanda que las *soluciones concretas y específicas para el caso en cuestión* surgirán; no hay una solución única y generalizada, sino que será variada y se definirá de acuerdo con las características y la extensión del daño ocasionado.

De hecho, el papel desempeñado por el proceso judicial es fundamental para la adecuada y efectiva reparación ambiental en el modo como serán formuladas las soluciones específicas para la reparación. De manera que la propuesta de este texto es exactamente la de destacar los aspectos recogidos en la doctrina y en la jurisprudencia latinoamericana, a la luz sobre todo de un caso específico de Brasil, para entonces sugerir la adopción de ese procedimiento llamado *estructural*, como técnica para la solución de otros casos de daños ambientales complejos.

En términos metodológicos, se parte de lo específico con el objetivo de trascender a lo general, es decir, clásico método induc-

tivo: una premisa particular de la cual se extraen los parámetros que pretenden indicar una solución de forma general.

1. El caso: la acción civil pública ambiental del carbón – ACP del Carbón

En Brasil, el tema ambiental es regulado, desde el punto de vista procesal, por los procesos colectivos, de forma más específica, por la acción civil pública en materia ambiental, en la medida en que los datos ambientales son considerados daños al derecho difuso, que en términos de la legislación brasileña se refieren a los derechos transindividuales indivisibles, cuyos titulares son sujetos indeterminados, vinculados por circunstancias fácticas (art. 81, inciso I del parágrafo único de la Ley n.º 8.078/1990). La acción civil pública, regulada por la Ley n.º 7.347/195, es el principal tipo de demanda del llamado micro-sistema procesal colectivo brasileño, y es muy utilizada para las acciones civiles de reparación de daños del medio ambiente.

El caso que aquí se analiza se refiere a una acción civil pública ambiental, llamada de acción civil pública del carbón, exactamente porque se interpuso con el objetivo de la restauración ambiental de los daños ocasionados por la extracción, por décadas, de carbón. En Brasil la extracción del carbón mineral se concentra en la región sur del país, específicamente en la Cuenca Carbonífera de Santa Catarina, cerca de la ciudad de Criciúma, en el Estado de Santa Catarina.

Este caso fue elegido por dos razones básicamente: i. se trata de una de las acciones civiles públicas más antiguas relacionadas a los daños ambientales complejos y de gran magnitud, por lo que es posible identificar las fases desarrolladas durante esa demanda, y ii. las soluciones judiciales dadas al caso se revelan, en nuestra opinión, muy compatibles con las características de los daños, constituyendo un ejemplo de proceso estructural.

La acción civil pública del carbón fue presentada por el Ministerio Público Federal en 1993, con el fin de reparar los daños ambientales derivados de la extracción y el aprovechamiento del mineral del carbón, ocurrido entre los años de 1970 y 1980. La demanda fue propuesta en la Justicia Federal de Criciúma contra la Unión, del Estado

de Santa Catarina, y más de veinte empresas carboníferas, con la petición de que se recuperasen totalmente las áreas deterioradas por las actividades de extracción y lavado del carbón.²

Por estar vinculados a acontecimientos ocurridos a lo largo de muchos años, así como por su extensión y gravedad, el daño ambiental en este caso no permitía el restablecimiento del medio ambiente natural de manera simple e inmediata,³ sino que requería un procedimiento que se estableciera por fases, en las que, primero, fuera posible identificar las peculiaridades del daño, para luego establecer los programas y proyectos que serían, en la fase final, ejecutados e implementados. Este procedimiento de forma escalonada y mediado por fases, en el caso concreto pudo ser observado con las siguientes peculiaridades.

La demanda civil ambiental pública fue presentada en 1993 y la sentencia de la misma fue proferida en el 2000. En ésta el juez reconoció la responsabilidad civil-ambiental de los demandados, a quienes *se condenó a presentar proyectos de recuperación ambiental de las zonas deterioradas*⁴. Se trata de una sentencia de naturaleza genérica, que reconocía el deber de indemnizar, pero no especificaba exactamente los medios para hacerlo.

2 Las informaciones procesales relativas a la acción civil pública del carbón pueden ser obtenidas directamente consultando el expediente, N° 93.8000533-4, o también por escritos que destacaran la síntesis de las principales decisiones y fases procesales de este caso. Este artículo ha utilizado como referencia para las informaciones que se siguen: ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da acp do carvão*. In: Revista de Processo Comparado, v. 2, 2015, p. 211-232; RAVAZZOLI, Cláudia. *A problemática ambiental do carvão em Santa Catarina: sua evolução até os termos de ajustamento de conduta vigente entre os anos 2005 e 2010*. In: Geografia em questão, vol. 06, n. 1, 2013, p. 179-201; ZANETTE, Eduardo Netto; CAMILO, Sílvio Parodi Oliveira. *A recuperação ambiental a partir da ação civil pública no contexto da exploração do carvão mineral no sul de Santa Catarina*. In: II Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas, setembro de 2018.

3 Sobre la complejidad de los hechos del caso: «Além disso, a ausência de requisitos legais ambientais, no controle e fiscalização, aplicáveis às atividades produtivas, nas diversas áreas da economia, resultou na visão utilitária e econômica da exploração mineral até o início da década de 90. As atividades econômicas minerárias anteriores a este período, provocaram danos ambientais que resultaram em grandes áreas degradadas ao final da exploração, haja vista que, o rejeito do minério extraído, pouco utilizado para comercialização, era depositado em locais a céu aberto. Assim, a fiscalização insuficiente e as diferentes interpretações pelos legisladores e os órgãos de controle na relação do Direito Minerário e Direito Ambiental, com relação a extração minerária acarretou em grandes passivos ambientais». RAVAZZOLI, *A problemática ambiental do carvão em Santa Catarina*, op. cit.

4 «O projeto deveria contemplar as áreas de depósitos de rejeitos, as áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, a fixação de barrancas, a descontaminação e retificação dos cursos d'água, além de outras obras que visem amenizar os danos sofridos principalmente pela população dos municípios-sede da extração e do beneficiamento (JFSC-MPF, 1993)». RAVAZZOLI, *A problemática ambiental do carvão em Santa Catarina*, op. cit.

Es a partir de ahí que se inicia el *cumplimiento* de dicha sentencia, la cual se desarrolló en fases sucesivas⁵. La *primera* de ellas fue aquella en la cual a los condenados se les presentaron los proyectos de recuperación ambiental, y la cual estuvo caracterizada por debates y divergencias en cuanto a las áreas alcanzadas por los daños ambientales, y también por las diferentes interpretaciones en cuanto a los proyectos de recuperación presentados por los demandados⁶. Esta etapa tuvo como duración aproximadamente de 2000 a 2004.⁷

La *segunda fase* procesal de cumplimiento de la sentencia contó con una participación más efectiva del Ministerio Público Federal y también con el acompañamiento del Ministerio del Medio Ambiente, en la cual se elaboró la Nota Técnica n.º 03 de 2006, lo que reveló el incumplimiento, por parte de los condenados, en el trabajo de recuperación del medio ambiente.

A partir de entonces, se inició una *tercera fase*, en la que se homogeneizaron los proyectos que debían presentar los condenados, así como la creación de un Grupo Técnico de Asesoramiento, responsable de encontrar soluciones de consenso, que fueron debatidas y dialogadas entre las partes. Fue durante este período (entre 2005 y 2010) que fueron celebrados los Términos de Ajuste de Conducta, nombre que se da a los acuerdos en las acciones civiles públicas⁸.

La asistencia de estos asesores técnicos permitió la homogeneización de los proyectos presentados, así como la posibilidad

5 Importante subrayar que mismo antes de la formación de la cosa juzgada, hubo inicio el cumplimiento provisorio de la sentencia, inclusive con la definición de multas en caso de que se haber presentado los proyectos como definido en la sentencia, en anticipación de tutela.

6 «Em apoio à ordem, foi cominada multa coercitiva e imposta medida de sub-rogação, consistente na contratação, às expensas dos condenados, de terceiro para a elaboração e execução do mencionado projeto. Por fim, a sentença ainda impôs às mineradoras que adequassem sua conduta às normas de proteção ambiental, em sessenta dias, sob pena de interdição; e aos órgãos de proteção ambiental e de fiscalização de mineração o dever de apresentar relatório circunstanciado de fiscalização de todas as minas em atividade naquela região. Finalmente, a sentença impôs ao Ministério Público Federal opinar sobre o projeto de recuperação que seria apresentando, o qual seria posteriormente chancelado pelo Poder Judiciário». ARENHART, op. cit.

7 «Na primeira fase, que vai de 2000 a 2004, ainda não se tinha muito bem delineada a dimensão do problema e a extensão da condenação. Porque a sentença havia imposto, genericamente, a obrigação de reparar o dano ambiental, ainda não se tinha a precisa definição daquilo que seria necessário de modo exato para o cumprimento dessa imposição, nem o perfeito delineamento da extensão da área a ser reparada. Nessa fase, enfim, obteve-se informações que subsidiaram, posteriormente, a adoção de medidas mais concretas capazes de enfrentar a complexa tarefa da recuperação ambiental». ARENHART, op. cit.

8 «Ademais, nessa época também se criou o Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA). Esse grupo, formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos ao processo ligados à questão ambiental, tinha por principais funções propor estratégias, métodos e técnicas para a recuperação ambiental. Releva salientar que as decisões desse grupo não seriam tomadas por maioria de votos, mas por consenso de

de definir de forma concreta las medidas a llevar a cabo por cada demandado. En la misma fase se crearon «indicadores ambientales y un plan de monitoreo para las áreas deterioradas por la extracción de carbón en el Estado de Santa Catarina», lo que permitió comprender detalladamente la situación de los daños ambientales en toda la región afectada, así como monitorear los resultados concretos derivados de la implementación de las medidas en curso. A partir de estas medidas y de los acuerdos celebrados, el 73% de las zonas terrestres afectadas tuvieron un cronograma de actividades para la recuperación del medio ambiente, que debían ser ejecutadas hasta el año 2020.

La *cuarta fase* de cumplimiento de la sentencia se enfoca en la implementación de las actividades de recuperación ambiental previstas en los cronogramas aprobados, lo cual se realiza mediante el monitoreo técnico de especialistas, según el objeto de cada área que debía ser recuperada. Se creó incluso una página web para que el público pudiese acompañar los avances en el cronograma de obras.

En general, estas son algunas de las peculiaridades del caso. Es interesante señalar que estas fases de cumplimiento de la decisión que sigue a la sentencia, la formación del grupo técnico asesor, el cronograma de actividades, no tienen ninguna previsión legal en el ordenamiento jurídico brasileño; son soluciones creadas judicialmente, a la luz de las peculiaridades de un daño ambiental complejo, extenso, y prácticamente sin precedentes en la época. Como se verá más adelante, hay elementos en el caso en cuestión que indican características de los denominados procesos estructurales.

Por último, es importante destacar que, después de esta demanda, la extracción de carbón en la región se realiza de manera planificada, mediante proyectos de recuperación de áreas en las que operan las empresas carboníferas. En resumen, el resultado se considera bastante positivo.⁹

todos, o que foi vital para a redução da litigiosidade interna do processo e para a redução de eventuais incidentes e recursos na efetivação da sentença». ARENHART, op. cit.

9 RAVAZZOLI, op. cit.

2. Otros casos ambientales semejantes

El caso de la acción civil pública del carbón relatado anteriormente revela, de forma más detallada, la construcción de un procedimiento, incluso sin disposición legal, para contemplar las peculiaridades del caso concreto, marcadas por la complejidad del daño ambiental, y la necesidad de soluciones procesales más flexibles. Lamentablemente, en el continente latinoamericano existen otras situaciones reales de daños ambientales de dimensiones similares que naturalmente requieren remedios judiciales para tales daños en la misma línea que los procesos estructurales.

En Argentina, el ejemplo más emblemático de la creación de un proceso estructural es el llamado caso «Mendoza», relativo a la contaminación de la cuenca hidrográfica Matanza-Riachuelo, que es uno de los ríos que desembocan en el Río de la Plata. Esto afectó a aproximadamente cinco millones de personas, debido a un historial de contaminación de aproximadamente 130 años, lo que hace que el caso adquiera dimensiones y complejidades únicas en ese país.¹⁰

En la demanda propuesta, en la que se solicitaba la responsabilidad por los daños ambientales y también por los daños causados a la salud y a los bienes de las personas afectadas, la Corte Constitucional argentina —dada la falta de procedimiento legal previamente establecido para un conflicto colectivo de esta naturaleza— admitió la demanda en 2006, y dictó, en 2008, una sentencia que era claramente de carácter estructural. En esta aprobó un *Plan Integral de Saneamiento Ambiental* para la zona afectada, a partir del cual se establecieron paulatinamente objetivos y fases para resolver la complejidad de las violaciones que caracterizaban el conflicto; todo ello a partir de la construcción jurisprudencial, sin existir previsión legal detallada para las soluciones concretas dadas al caso.¹¹

En Brasil, hay dos casos de daños socio-ambientales muy recientes, de dimensiones extraordinarias, que se produjeron en el Estado de Minas Gerais como resultado de la ruptura de dos repre-

10 Para todas las informaciones del caso: VERBIC, Francisco. *Cuestiones procesales y problemas del remedio estructural en el caso «Mendoza»*. In: SICA, Heitor; CABRAL, Antonio; SEDLACEK; ZANETI JR, Hermes (Orgs.). *Temas de direito processual contemporâneo: III Congresso Brasil - Argentina de direito processual*, vol. I. Editora Milfontes, 2019, p. 695-708.

11 VERBIC, op. cit.

sas de las industrias de extracción de minerales. Dichos casos exigen soluciones procesales igualmente complejas y construidas a la luz de las peculiaridades de los casos concretos.

El caso conocido como «Mariana» —considerado el mayor desastre ambiental de la historia de Brasil y uno de los mayores del mundo—ocurrió el 5 de noviembre de 2015, con la ruptura de la llamada Represa del Fundão, instalada en el Río Doce y causó daños de dimensiones impresionantes. Ocasiónó destrucción y contaminación causada por los residuos de mineral de hierro a los ecosistemas del propio Río Doce, a los ecosistemas marinos, dado que el lodo llegó al Océano Atlántico, y también a la infraestructura urbana y rural de las ciudades y de las personas afectadas por los daños ambientales.

Debido a la complejidad del caso, y también siguiendo la línea trazada en la acción civil pública del carbón, el caso tuvo que ser resuelto por consenso, firmando un acuerdo de ajuste de conducta entre todos los responsables de los daños, e incluyendo la creación de una Fundación, llamada Renova. Esta última tenía como propósito específico llevar a cabo la «reparación, restauración y programas de recuperación socioeconómica y socio-ambiental en las áreas afectadas por la ruptura de la presa».¹²

En el otro caso, conocido como «Brumadinho», la ruptura de la represa del Córrego do Feijão alcanzó el Río Paraopeba, causó la muerte de doscientas setenta personas y provocó la destrucción de la fauna y la flora de un área de 290 hectáreas, además de una devastación de la vegetación nativa de la Mata Atlántica en áreas de preservación permanente.¹³

En todos estos casos es importante destacar que el daño ambiental se configura también como daño social, con clara violación de los derechos humanos de las comunidades afectadas por este

12 «O rompimento da barragem de Fundão é considerado o desastre industrial que causou o maior impacto ambiental da história brasileira e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos, com um volume total despejado de 62 milhões de metros cúbicos. A lama chegou ao rio Doce, cuja bacia hidrográfica abrange 230 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, muitos dos quais abastecem sua população com a água do rio. Ambientalistas consideraram que o efeito dos rejeitos no mar continuará por pelo menos mais cem anos, mas não houve uma avaliação detalhada de todos os danos causados pelo desastre. Segundo a prefeitura do município de Mariana, a reparação dos danos causados à infraestrutura local deverá custar cerca de cem milhões de reais». In: https://pt.wikipedia.org/wiki/Rompimento_de_barragem_em_Mariana

13 Cfr. LIGUORI, Carla; LEVY, Dan Rodrigues (Orgs.) *Brumadinho: a ciência à realidade*. São Paulo, LiberArs, 2020.

daño, lo que da una dimensión aún más grave y compleja para la construcción de soluciones jurídicas viables y también efectivas para el restablecimiento de todos los derechos violados y por tanto el sentido exacto de la responsabilidad civil ambiental.

4. Procesos estructurales: breves notas

Como se dijo al inicio, el ordenamiento jurídico brasileño contiene un conjunto de normas que son destinadas a la protección ambiental, lo que le confiere un tratamiento adecuado en términos de derecho material. Cabe resaltar aquí que lo expresado anteriormente sólo puede ser dicho con las reservas necesarias en relación al derecho procesal.

Al final, la acción civil pública posibilita el ejercicio del derecho de acción por una colectividad, la cual estará representada por aquellos a los que la ley define como legitimados para ello, y la sentencia que reconoce el derecho a la reparación del medio ambiente, confiere la tutela jurisdiccional; sin embargo, la realización de la tutela, a través del cumplimiento de la sentencia, encuentra dificultades que han sido identificadas desde hace mucho tiempo por los estudiosos brasileños.¹⁴

La actuación del poder judicial para determinar la protección o reparación del medio ambiente, aunque respaldada en el derecho material, encontraba obstáculos en el derecho procesal brasileño, lo que no se limita a la falta de previsión de soluciones específicas para el cumplimiento de la sentencia.

La rigidez formal del procedimiento, que se extrae de las reglas de correlación entre el pedido y la sentencia¹⁵, de la estabilidad de la

14 Por ejemplo, Carlos Alberto de Salles se ha dedicado al tema de la *Execução em Matéria Ambiental*, título de su libro publicado en 1998, reconociendo que: «o Judiciário é uma alternativa imperfeita, na tarefa de definir em concreto o interesse público. Suas principais imperfeições são o distanciamento do processo da realidade social, os elevados custos da demanda, a inércia da jurisdição e sua incapacidade de desenvolver políticas globais» (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1a ed., p. 102).

15 CPC brasileño: Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Parágrafo único. A decisão deve ser certa, ainda que resolva relação jurídica condicional.

demanda¹⁶, de la preclusión¹⁷ y de la cosa juzgada¹⁸, causa dificultad o incluso impide que el proceso comprenda las cuestiones que afectan a los sujetos procesales, ya sea porque han sido modificados a lo largo del tiempo o porque eran desconocidos para las partes y se revelaron en el curso de la instrucción probatoria.¹⁹

Pensadas para el proceso individual, estas limitaciones impuestas por la necesidad de proporcionar seguridad jurídica y efectividad de la protección judicial, deberían ser observadas también en el proceso colectivo, considerando que la idoneidad procesal prevista por la ley para este último consistía básicamente en la admisión de la representación judicial de los intereses colectivos —ampliamente considerados— y en las consecuencias de dicha admisión sobre la eficacia de la sentencia y de la cosa juzgada²⁰.

Además, se identificó en el proceso judicial —tanto en el colectivo como en el individual—, un déficit democrático consistente en las escasas oportunidades de participación de los sujetos que, aunque no formaban parte del proceso, estaban representados en él, además

16 CPC brasileiro: Art. 329. O autor poderá: I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu; II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar. Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à reconvenção e à respectiva causa de pedir.

17 CPC brasileiro: Art. 507. É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão.

18 CPC brasileiro: Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

19 En este sentido, Susana Henriques da Costa observa que: «As regras inflexíveis a respeito da estabilização objetiva do processo podem se mostrar insuficientes para lidar com essa mutabilidade inerente dos direitos difusos. O pedido originariamente realizado pode, com o passar do tempo, não mais ser apto a resolver a crise de direito material trazida para a apreciação jurisdicional, que agora, demanda outro tipo de prestação protetiva, em função da alteração da causa de pedir» (*A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017, pp.. 414/415).

20 Adecuada la crítica de Sérgio Cruz Arenhart a este respecto: «[...] substancialmente, a tutela coletiva brasileira, grosso modo, pode ser resumida em um processo 'individual', no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade. Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito», op. cit.

de identificar la ausencia de fuertes mecanismos para controlar la adecuada representación de los legitimados extraordinarios.²¹

La representación de los intereses colectivos, que hace posible el tratamiento judicial de los litigios colectivos, reduce necesariamente la complejidad de la controversia, lo cual permite su agrupación, incluso cuando la homogeneidad de estos intereses no es absoluta, y permite también la narración de los hechos y su demostración en la instrucción probatoria.

Sin embargo, las peculiaridades y divergencias de las situaciones de aquellos que son afectados por el daño ambiental a veces sólo surgen en la fase de cumplimiento de la sentencia, por lo que el cambio del comando judicial para abarcar cuestiones que no fueron decididas —porque no fueron objeto de la demanda o porque surgieron después de su conclusión— afectan la efectividad de la tutela.

Con el fin de atenuar estas características que, al tratar causas complejas, se mostraron indeseables, la doctrina procesalista pasó a defender el uso de técnicas procesales ya previstas de manera más amplia, con el objetivo de adaptar el proceso al derecho material.

A partir de la constatación de que el litigio judicializado contenía cuestiones de interés público²² o —más tarde— que la demanda contenía una solicitud de control judicial de las políticas públicas²³, se entendió

21 Nuevamente, nos referimos a la crítica de Arenhart: «E, mais grave, mesmo a dita «representação» feita pelo legitimado para a tutela coletiva é mais aparente do que real. Com efeito, um agente do Ministério Público, por exemplo, pelo simples fato de sê-lo, está inquestionavelmente legitimado à tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo e, em consequência, passa a ter a prerrogativa de dizer – sem sequer ser obrigado a consultar qualquer membro da comunidade ou da coletividade como um todo, ou mesmo sem nem mesmo dar a oportunidade a esses grupos ou à sociedade de manifestar-se previamente – aquilo que a sociedade precisa, deseja ou exige. Paradoxalmente, portanto, o processo coletivo aliena exatamente o grupo que é protegido, na medida em que não permite sua participação direta, mas apenas autoriza a presença, no processo, dos entes legitimados para a tutela desses grupos», op. cit.

22 Carlos Alberto de Salles anota que: «A expressão interesse público, nos moldes propostos, embora não seja usual na doutrina brasileira, encontra amplo respaldo na literatura jurídica norte-americana. Nos Estados Unidos, as expressões *public interest law* e *public interest litigation* são bastante usuais para designar aquelas situações nas quais o direito é relacionado ao interesse de uma coletividade em oposição àquelas normas de interesse individual» (*Processo civil de interesse público*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 194).

23 Ada Pellegrini Grinover ensinaba que: «Os direitos sociais previstos na Constituição, aos quais correspondem obrigações prestacionais do Estado - e que, segundo a Constituição brasileira, têm eficácia imediata - envolvem a necessidade de prestações positivas do Estado, sendo por isso mesmo também chamados de direitos fundamentais prestacionais. A fruição de direitos como à saúde, à educação, à habitação, ao trabalho, ao meio ambiente sadio dependem, assim, da organização do Estado, que fixa e implementa políticas públicas (igualitárias e universais por natureza) por intermédio da função legislativa (leis) e da função administrativa

que sería necesaria cierta flexibilidad de la estabilidad de la demanda, para admitir así la proposición de una demanda con un pedido genérico²⁴, lo que permitía que posteriormente se descubrieran hechos en la instrucción probatoria y la adecuación de las peticiones a los mismos.

Igualmente se apoyó la posibilidad de utilizar la tutela específica de las obligaciones de hacer y no hacer, de manera que la decisión se pudiera amoldar a los cambios en los hechos ocurridos en el transcurso del proceso o después de su conclusión.²⁵

Además, después de su introducción en el sistema procesal, se abogó por el uso de audiencias públicas y la intervención de *amicus curiae* como medio de participación de los interesados en el proceso, lo que permitió ampliar los debates y dimensionar mejor la complejidad de la controversia.²⁶

Sin embargo, incluso esas posibilidades que podían ejercerse de *lege lata*, resultaron ser insuficientes para el tratamiento adecuado de un litigio complejo de interés público, por lo que se reconocía que la lógica procesal dicotómica y contradictoria debía sustituirse por la cooperación (o colaboración) procesal, en la que las partes podían ejercer preferencias en el desarrollo del proceso, de manera consensual, a fin de adaptar el procedimiento a las particularidades de la causa.²⁷

(planeamento e ações de implementação). Mas os poderes políticos (e principalmente a Administração) frequentemente se omitem, permanecendo inertes, o executam políticas públicas inadequadas para satisfazer a previsão constitucional (art. 6º da Constituição brasileira) ou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 30 da Constituição). É neste momento, ou seja, sempre a *posteriori*, que a função jurisdicional, desde que provocada, pode entrar em ação, exercendo o controle da constitucionalidade da política pública e até intervindo, para implementá-la ou corrigi-la. (*Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017, pp. 423/424).

24 El art. 286 del Código Procesal Civil de 1973 prevía la posibilidad de formular pedido genérico «quando não for possível determinar, de modo definitivo, as conseqüências do ato ou do fato ilícito»

25 En este sentido, Carlos Alberto de Salles propugnaba el manejo de las técnicas de las obligaciones de hacer y de no hacer, previstas en el Código Procesal Civil de 1973, comparadas con las *injunctions* norteamericanas, en los siguientes términos: «Além disso, a recente reforma do artigo 461 do Código de Processo Civil, ao criar instrumentos judiciais que permitam viabilizar a tutela específica das obrigações de fazer, introduziu definitivamente no sistema nacional instituto bastante similar à injunction. A redação daquele dispositivo trouxe para o Brasil um instrumento efetivo de tutela para alguns tipos de direitos, colocando a necessidade de o juízo adotar, desde o processo de conhecimento, medidas que resguardem integralmente a execução daquele provimento jurisdicional» (*Execução em Matéria Ambiental*, op. cit., p. 155).

26 Susana Henriques da Costa: «Tanto as audiências públicas, como o *amicus curiae* representam técnicas de democratização do processo, pois permitem a oitiva de grupos interessados. A decisão, embora não tenha que necessariamente optar pela solução representativa do interesse majoritário, será politicamente mais legítima e, qualitativamente melhor, pois levará em conta toda a complexidade envolvida na demanda» (ob. cit., p. 419).

27 En este sentido: «A complexidade e a especificidade das matérias discutidas nesses processos demandam uma espécie de procedimento adaptado a essas características, para as quais o decisionismo judicial deve ceder

Con el Código de Proceso Civil de 2015, la previsión normativa actual permite que estas posibilidades sean ejercidas por las partes y los jueces sin necesidad del sofisticado, y a veces cuestionable, ejercicio interpretativo que exigía el sistema del Código de 1973, como se verá más adelante.

A este proceso pensado para la resolución de cuestiones complejas, de interés público, que requieren la adaptación del procedimiento para dotarlo de mayor apego al derecho material y de legitimidad mediante la participación de los interesados afectados, se le confirió el nombre de proceso estructural, inspirado en el planteamiento del profesor norteamericano Owen Fiss,²⁸ añadiendo a los conceptos hasta entonces tratados por la doctrina (proceso de interés público y control jurisdiccional de las políticas públicas) la característica de que las decisiones, llamada de estructurales, tienen por objeto «la alteración sustancial, para el futuro, de una determinada práctica o institución».²⁹

El concepto de proceso estructural ha sido desarrollado en la doctrina brasileña, distinguiéndolo no sólo del litigio colectivo, sino también del litigio de interés público, con énfasis en la característica de que tiene como objetivo el cambio de una estructura burocrática,

espaço ao colaboracionismo processual, de maneira que é necessário que o juiz se pautе sobretudo na busca do diálogo, do consenso, para a construção e efetivação de soluções adequadas à tutela do direito fundamental em jogo [...]. (ZUFELATO, Camilo. *A busca por soluções jurídicas consensuais em tema de controle judicial de políticas públicas: reflexões à luz do Projeto de Lei n.º 8.058/2014*. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (Coords.). *Controles da administração e judicialização de políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 307-319, p. 307.)

28 «[...] a fase de execução no processo judicial está muito longe de ser esporádica. Ela tem um começo, talvez um meio, porém não tem um fim - bem, quase não tem fim. Envolve uma relação longa e contínua entre o juiz e a instituição; não se refere à implementação de uma medida judicial já concedida, mas à concessão ou forma da medida. A tarefa não é declarar quem está certo ou errado, nem calcular o total de danos ou proferir uma decisão destinada a fazer com que um ato isolado deixe de ser praticado. A tarefa consiste na eliminação da condição que ameaça os valores constitucionais. Nos casos em que a extinção da institucionalização é concebível, como ocorre no âmbito da saúde mental, o fechamento da instituição pode ser uma opção viável. No entanto, para a maior parte, nos casos envolvendo escolas, prisões, departamentos do bem-estar social, departamentos da polícia e autoridades do setor de habitação, por exemplo, tal opção não está disponível. Consequentemente, a medida judicial envolve a corte em nada menos que a reorganização de uma instituição existente, de forma a remover a ameaça que ela representa para os valores constitucionais. A jurisdição da corte durará enquanto a ameaça persistir» (*As formas de Justiça*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 145.

29 Cf. Sérgio Cruz Arenhart, op. cit., p. 480.

que puede ser estatal o privada, porque sin este cambio no hay impedimento efectivo o interrupción de los daños.³⁰

La naturaleza del litigio que requiere un proceso estructural para su tratamiento judicial, por lo tanto, sería la de litigios complejos que afectan de manera diferente a los individuos que conforman un grupo o comunidad, de modo que no existe una solución única y conjunta que pueda servir a todos,³¹ ni tampoco se puede reducir la complejidad de sus intereses para admitir su representación como si hubiera alguna uniformidad entre ellos, sin que haya pérdida de legitimidad democrática.³²

La causa del litigio estructural, a su vez, se identifica como el «estado de desconformidad estructurada», un marco de incumplimiento de los preceptos constitucionales que puede enmarcarse en la violación de una norma, en la omisión de su cumplimiento o incluso en un cumplimiento defectuoso, es decir, que no alcanza el mínimo existencial establecido por la propia Constitución.³³

30 Para Edison Vitorelli: «Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.» (*Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*, Revista de Processo, vol. 284, p. 7, ed. digital, 2018).

31 Vitorelli define los litigios estructurales como litigios colectivos irradiados, porque «[...] o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. Pode ser que parte do grupo seja até mesmo beneficiada pela manutenção do status posterior à violação e se volte contra a pretensão da sociedade. É por isso que os litígios estruturais são policêntricos e não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional». Esclarece mais adelante, contudo, que: «pode ser que o litígio irradiado ocorra em um contexto não relacionado ao funcionamento de instituições. O litígio decorrente da queima da palha da cana-de-açúcar para viabilizar sua colheita é um litígio irradiado, eis que impacta vários grupos sociais (pessoas afetadas pela fumaça, trabalhadores, municípios), mas não é um litígio estrutural, já que não envolve a reestruturação de quaisquer organizações [...]».

32 Marcos Félix Jobim enfatiza el aspecto de la legitimación democrática del proceso estructural sosteniendo que: «[...] só se pode tentar conceder validade a uma teoria autônoma do processo estrutural estudando, fortemente, como teriam essas técnicas legitimidade democrática para, em algum momento, implementar políticas públicas já existentes e não eficazes ou instituí-las e, em outro, trabalhar o Poder Judiciário como normatizador, ou seja, como intérprete, dotando de sentido os textos normativos para que possam legitimar as políticas implementadas ou instituídas. Essa é a função precípua de um processo estrutural, razão pela qual deve existir uma conformação de um processo legitimamente democrático o suficiente para expedir determinadas ordens em decisões judiciais que tentam concretizar os sentidos normativos que o texto constitucional promete, em especial naqueles textos garantidores de direitos fundamentais» (*Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção*. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019, 2a ed., p. 647).

33 Fredie Didier, Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira entienden que: «O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema

Un rasgo común entre los autores brasileños que estudian el proceso estructural es el reconocimiento de la necesidad de adaptar el proceso a los litigios, ya sean complejos, de interés público o estructurales, y para ello identifican posibilidades relacionadas con la consensualidad y flexibilidad del procedimiento establecido en el Código de Proceso Civil de 2015, en especial, pero no sólo, la llamada atipicidad de las medidas ejecutivas establecidas en los artículos 139, IV y 536, § 1^o³⁴, siguiendo y profundizando la lógica de adoptar la técnica de las protecciones específicas de las obligaciones de hacer y no hacer adoptadas en el marco del Código anterior.

En cuanto a la rigidez del procedimiento, se entiende que el artículo 493³⁵ del Código de Proceso Civil brasileño vigente puede interpretarse de tal manera que permita cierta flexibilidad de la regla de la congruencia. Cabe señalar, sin embargo, que la única diferencia entre lo que figura en el mencionado artículo 493 y en el artículo 462 del Código de 1973 es la alteración de las palabras «sentencia» por «decisión» y «lide» por «mérito», lo que permite que cualquier decisión interlocutoria tome en consideración la alteración del cuadro fáctico después de la interposición de la demanda, pero no más que eso.

En otras palabras, la posibilidad de flexibilizar la congruencia surge más bien de la interpretación del art. 493 en armonía con los artículos 4^o, 7^o y 139 del actual Código, que prevén la eficacia del proceso y el contradictorio de manera principiológica.³⁶

estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)». *(Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, Revista de Processo | vol. 303/2020, pp. 213/214).*

34 Nuevamente, Didier, Zanetti Jr. e Oliveira observan que: «Essa flexibilidade do processo estrutural deve ser assegurada (i) pela utilização de um procedimento bifásico, aproveitando-se o standard do processo falimentar, que lhe pode servir de base em razão da previsão legal expressa da possibilidade de fracionamento da resolução do mérito (arts. 354, parágrafo único, e 356, CPC); e (ii) pela aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras da congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a ampliação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova (art. 369, CPC), a atipicidade das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, § 1^o, CPC), a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69, CPC).» (idem, *ibidem*, p. 220).

35 CPC brasileño: Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

36 Didier, Zanetti Jr. e Oliveira defenden que: «Ao autorizar e impor que a decisão judicial seja ajustada à realidade atual dos fatos, o legislador diz ao julgador que ele deve interpretar a demanda - e, de resto, as diversas manifestações de interesse e postulações deduzidas ao longo do processo estrutural - segundo o cenário vigente ao tempo da prolação da decisão, flexibilizando a regra da congruência. A dinamicidade com

Además, el proceso estructural se caracteriza por el pragmatismo o el experimentalismo judicial,³⁷ que resulta de la necesidad de destrabar o desbloquear o reasignar la relación de fuerza entre las partes, de modo que ellas mismas, ante el nuevo escenario impuesto por las decisiones judiciales, formulen las formas de superar la controversia y reparación de los daños.³⁸

El experimentalismo determinaría al menos tres fases del proceso estructural:

- a. la elaboración negociada de un plan de cumplimiento de la decisión judicial;
- b. la creación de normas para la aplicación de las medidas judiciales, que se reevalúan y revisan con la participación de los interesados directos;
- c. la creación de mecanismos de respuesta y aprendizaje, para el logro de los objetivos fijados por las decisiones judiciales.³⁹

Por último, a modo de conclusión, aunque se reconoce la importancia del diseño de los conceptos, especialmente con fines

que se altera o cenário fático dos litígios subjacentes aos processos estruturais torna este art. 493 do CPC uma ferramenta fundamental para que o juiz, na etapa de efetivação das decisões estruturais, corrija os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados» (idem, *ibidem*, p. 225). Esse, em linhas gerais, também é o entendimento de Sérgio Cruz Arenhart: «[...] as cláusulas abertas presentes na legislação brasileira (v.g., art. 461, CPC/1973; arts. 139, IV, 536 e 537, CPC/2015; art. 84, CDC) devem ser enxergadas com o potencial suficiente para a criação desses mecanismos. Afinal, abre-se espaço amplo para que o juiz empregue medidas de indução e de sub-rogação necessárias a dar cumprimento às suas decisões (consensuais ou não)», op. cit.

37 Discordando parcialmente Edilson Vitorelli, pues no considera que este elemento sea definidor del proceso estructural, *in verbis*: «Em outras palavras, o que torna uma execução estrutural é o seu objetivo, não a sua metodologia. O objetivo de uma execução estrutural é implementar uma decisão de reorganização do comportamento institucional que causa, permite, fomenta ou perpetua o ilícito, como forma de evitar que seus resultados se repitam, no futuro. As metodologias de execução negociada, faseada, dialogada ou cooperativa são propícias a serem aplicadas nesse contexto, mas não são constitutivas do conceito», op. cit., p. 11.

38 Con referencia a los autores norte-americanos Charles Sabel e William Simon, Carlos Alberto de Salles aclara el concepto de experimentalismo judicial y su rol en el proceso estructural: «É como se não estivesse mais em jogo uma vontade burocrática inconstitucional a ser combatida, mas existência de um enriquecimento da instituição a afastá-la da ordem constitucional. Por essa razão, não se trata de mudanças, propriamente, a partir de uma afirmação de direitos, mas de direitos cujo reconhecimento judicial geral uma desestabilização das instituições envolvidas, de maneira que, libertas de suas próprias amarras, elas possam ser conduzidas ao atendimento dos valores constitucionais». Em semejanza sentido, Edilson Vitorelli, con apoyou en Collin Diver, reconhece que: «[...] o processo estrutural funciona mais como um meio de realocação de poder do que como mecanismo de imposição de um resultado, coercitivamente. Em vez de promover uma alteração isolada na estrutura, o processo se converte 'em um componente duradouro do processo de negociação política, que determina a forma e o conteúdo das políticas públicas'. O juiz atua mais como um agente de negociação e de troca, não mediante decisão e imposição.» (*Reforma estrutural*, op. cit., p. 738).

39 Cf. SALLES, Carlos Alberto de. *Reforma estrutural*, op. cit., p. 739. Didier, Zanetti Jr. e Oliveira, en el mismo sentido, entienden que para el cumplimiento de decisiones estructurantes: «[...] é preciso que a decisão estrutural estabeleça, ao menos: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii) o regime de transição, conforme art. 23 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes» (op. cit., pp. 221/222).

académicos y pedagógicos, se considera que el desarrollo del proceso estructural se produce debido a la *necesidad de concebir formas legítimas de resolución de conflictos complejos, con efectos diferenciados, que afectan a una parte importante de la sociedad, y para los que el modelo de proceso tradicional no es capaz de proporcionar formas adecuadas de tratamiento.*⁴⁰

Considerando que el proceso estructural no se limita a la fase de cumplimiento de una sentencia, sino que se imprime desde las primeras etapas del proceso, se estima que sea como mínimo difícil decir que las peticiones de las partes y las decisiones se dirigen a la reestructuración burocrática o institucional, y esta observación sólo puede hacerse a lo largo del proceso o incluso en la fase de cumplimiento de la sentencia.

Del mismo modo, saber cuáles son los impactos para las partes —si son diversos y en qué medida, si existe solidaridad entre los afectados por el daño ambiental— y que se vea que esa solidaridad pueda surgir como resultado del daño ambiental o incluso de la organización de los individuos para hacer frente a este daño sólo será posible en un análisis retrospectivo.

Sabemos que en Colombia el tema de los procesos estructurales también se ha desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación a los desplazamientos forzados y la necesidad de superar un estado de cosas inconstitucional, lo que indica un fenómeno bastante semejante con lo que ha pasado en Brasil y Argentina en términos de creación de soluciones procesales para problemas jurídicos complejos.⁴¹

40 Concordamos con la proposición de Gustavo Osna, para quien: «[...] antes de se arguir se de fato há aí um «processo estrutural», sustentamos que é necessário reconhecer que, materialmente, o que existiu foi um agir essencialmente pragmático; uma saída atenta aos potenciais desdobramentos e consequências da decisão tomada, reconhecendo a impossibilidade de efetivar a tutela adequada sem levá-los em consideração. Rotulá-lo ou não como «estrutural» ou «estruturante» corresponde a uma opção conceitual e superveniente, incapaz de apagar esse núcleo» (*Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020).

41 RODRÍGUEZ, César; FRANCO, Diana. *Cortes y Cambio Social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010; RODRIGUÉZ, Cesar Garavito. *Más allá del desplazamiento o como superar un estado de cosas inconstitucional*. In: RODRIGUÉZ, Cesar Garavito (Coord.). *Más allá del desplazamiento políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009.

4. Conclusión

Los daños ambientales son una constante lamentable en Brasil, y el Poder Judicial es uno de los principales espacios institucionales que se busca para la concretización de los derechos colectivos alcanzados por esos daños. En el campo de la responsabilidad ambiental por los casos ambientales complejos, es necesario replantearse soluciones procesales que busquen la reparación más adecuada y eficaz de los daños sufridos.

Ello se debe a que, en litigios complejos, ya sean ellos llamados de litigios de interés público, de litigios estructurales, o de control judicial de políticas públicas, la estructura tradicional del proceso judicial civil, no es capaz de acomodar la flexibilidad necesaria y la amplitud de debate, con la finalidad de proporcionar un instrumento legítimo de solución de controversias en esos casos.

Aunque el proceso colectivo sea claramente más adecuado para tratar demandas complejas y, en Brasil, imposible renunciar cuando se trata de los derechos de la sociedad como un todo o, al menos, de una colectividad, este modelo procesal también enfrenta limitaciones que dificultan el amplio acceso a la justicia cuando los hechos evolucionan rápidamente y los derechos son multifacéticos.

Aun así, ante de la exigibilidad de los derechos ambientales, otorgados por el ordenamiento brasileño, el Poder Judicial brasileño, como visto anteriormente, ha superado estas dificultades con la interpretación teológica de las normas procesales, pero principalmente con el incentivo de soluciones negociadas con las partes y, especialmente, en la fase de ejecución o cumplimiento de la sentencia.

Los estudiosos del derecho procesal civil que se dedican al estudio en Brasil, reconocen la importancia del papel del Poder Judicial en el desarrollo del proceso estructural, en el ejercicio del llamado experimentalismo, centrado principalmente en la solución del conflicto, con miras en la concretización del derecho material, y dejando en un segundo plano las limitaciones procesales.

Sin embargo, ante las posibilidades que se abrieron con el Código de Proceso Civil de 2015 que, de hecho, se derivan tanto de

la previsión legal como del cambio de enfoque hermenéutico de sus intérpretes, puede decirse que el proceso estructural es un tema relevante en los estudios procesales brasileños en los días actuales.

Se encuentran análisis que buscan el desarrollo de los conceptos y de la precisión terminológica, otros que extraen del texto jurídico el apoyo necesario para legitimar la práctica judicial y, finalmente, aquellos que identifican en el proceso estructural un modo renovado de protección de los derechos, ampliando la función judicial también para garantizar los derechos fundamentales que no estaban protegidos eficazmente debido a las limitaciones del proceso judicial.

Tal vez sea necesario en este momento reforzar los análisis críticos del proceso estructural, después de todo —aun con la adecuación del procedimiento y la ampliación de las posibilidades de participación—, permanecen los límites personales y materiales del Poder Judicial, debido a la concepción de la función judicial, inclusive para los propios Magistrados, y los desalientos para actuar en los casos complejos de larga duración.

Y, por último, debe tenerse en cuenta que el cambio estructural burocrático o institucional no es una tarea fácil, sea ejercido mediante un proceso judicial o no. La experiencia histórica demuestra que ese camino está compuesto de éxitos y de fracasos, una evaluación que muchas veces va a depender del punto de vista y de los intereses de quien analice el caso, de hecho. No es diferente en Brasil.

REFERENCIAS

- Arenhart, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da acp do carvão*. In: Revista de Processo Comparado, v. 2, 2015, p. 211-232.
- Costa, Susana Henriques da. *A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017.
- Didier Junior, Fredie; Zaneti Junior, Hermes; Oliveira, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*, Revista de Processo, vol. 303/2020.
- Fiss, Owen. *As formas de Justiça*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017.
- Grinover, Ada Pellegrini. *Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017.
- Jobim, Marcos Félix. *Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção*. In Arenhart, Sérgio Cruz; Jobim, Marco Félix (org.) *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019, 2a ed.
- Liguori, Carla; Levy, Dan Rodrigues (Orgs.) *Brumadinho: a ciência à realidade*. São Paulo, LiberArs, 2020.
- Oсна, Gustavo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020.
- Salles, Carlos Alberto de. *Execução em Matéria Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- *Processo civil de interesse público*. In: Grinover, Ada Pellegrini; Watanabe, Kazuo; Costa, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017.
- Ravazzoli, Cláudia. *A problemática ambiental do carvão em Santa Catarina: sua evolução até os termos de ajustamento de conduta vigente entre os anos 2005 e 2010*. In: Geografia em questão, vol. 06, n. 1, 2013, p. 179-201.
- Rodríguez, Cesar Garavito. *Más alla del desplazamiento o como superar un estado de cosas inconstitucional*. In: RODRIGUÉZ, Cesar Garavito (Coord.). *Más alla del desplazamiento políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009.
- Rodríguez, César; Franco, Diana. *Cortes y Cambio Social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

- Verbic, Francisco. *Cuestiones procesales y problemas del remedio estructural en el caso «Mendoza»*. In: Sica, Heitor; Cabral, Antonio; Sedlacek; Zaneti Jr, Hermes (Orgs.). Temas de direito processual contemporâneo: III Congresso Brasil – Argentina de direito processual, vol. I. Editora Milfontes, 2019, p. 695-708.
- Vitorelli, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*, Revista de Processo, vol. 284.
- Zanette, Eduardo Netto; Camilo, Silvio Parodi Oliveira. *A recuperação ambiental a partir da ação civil pública no contexto da exploração do carvão mineral no sul de Santa Catarina*. In: II Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas, setembro de 2018.
- Zufelato, Camilo. *A busca por soluções jurídicas consensuais em tema de controle judicial de políticas públicas: reflexões à luz do Projeto de Lei n.º 8.058/2014*. In: Marrara, Thiago; González, Jorge Agudo (Coords.). Controles da administração e judicialização de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2016, p. 307-319.