

PROCESSOS ESTRUTURAIS SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO POLÍTICO DE RICHARD BELLAMY: O PARADOXO OCULTO NA “LITIGÂNCIA DE INTERESSE PÚBLICO” E O MITO DA PARTICIPAÇÃO PROCESSUAL AMPLA COMO VIS-À-VIS DEMOCRÁTICO⁴³¹

*STRUCTURAL LITIGATION THROUGH THE LENS OF RICHARD
BELLAMY'S POLITICAL CONSTITUTIONALISM: THE HIDDEN PARADOX IN
“PUBLIC INTEREST LITIGATION” AND THE MYTH OF BROAD
PROCEDURAL PARTICIPATION AS A DEMOCRATIC PROXY*

Guilherme Lunelli

Professor na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e mestre em Direito Processual Civil pela PUC-SP. Defensor Público de Mato Grosso do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5659-2979>

RESUMO: O presente ensaio propõe uma análise crítica da doutrina do processo estrutural à luz do constitucionalismo político de Richard Bellamy, com foco em seus impactos sobre a democracia e a legitimidade das decisões judiciais em matéria de políticas públicas. Parte-se da constatação de que o processo estrutural vem adquirindo ampla aceitação na doutrina e na jurisprudência brasileiras, ampliando significativamente a ingerência judicial sobre estruturas burocráticas estatais. Sustenta-se que essa expansão desloca decisões essencialmente políticas para o Judiciário, produzindo um déficit democrático que se aproxima de uma retórica de populismo judicial. A partir do pensamento de Bellamy, o artigo identifica dois pontos centrais de

tensão: (i) o paradoxo das normas de direito público, pelo qual direitos destinados ao público são definidos e efetivados sem a participação efetiva do próprio público; e (ii) a falácia da participação processual ampla como substituto funcional da deliberação democrática majoritária. Conclui-se que o processo estrutural incorre no paradoxo bellamyano ao retirar do espaço político a definição e a priorização de direitos públicos, transferindo-as a órgãos não eleitos e não sujeitos à *accountability* democrática. Ainda, embora mecanismos participativos no processo judicial sejam desejáveis, eles não são capazes de reproduzir a lógica deliberativa, representativa e *accountable* própria da democracia, razão pela qual a efetivação estrutural de políticas públicas pelo Judiciário

⁴³¹ Artigo recebido em 12/02/2026 e aprovado em 07/08/2026.

deve ser vista com cautela em regimes democráticos.

PALAVRAS-CHAVE: Processo estrutural; Constitucionalismo político; Participação processual; Democracia; *Accountability*.

ABSTRACT: This essay offers a critical analysis of the doctrine of structural litigation through the lens of Richard Bellamy’s political constitutionalism, focusing on its impacts on democracy and the legitimacy of judicial decision-making in matters of public policy. It begins from the observation that structural litigation has gained wide acceptance in Brazilian legal scholarship and case law, significantly expanding judicial intervention in state bureaucratic structures. The essay argues that this expansion shifts essentially political decisions to the judiciary, generating a democratic deficit that approximates a rhetoric of judicial populism. Drawing on Bellamy’s thought, the article identifies two central points of tension: (i) the paradox of public law norms, whereby rights intended for the public are defined and enforced without the effective participation of the public itself; and (ii) the fallacy of broad procedural participation as a functional substitute for majoritarian democratic deliberation. It concludes that structural litigation falls into the

Bellamyian paradox by removing the definition and prioritization of public rights from the political sphere and transferring them to non-elected bodies not subject to democratic accountability. Furthermore, although participatory mechanisms within judicial proceedings may be desirable, they are incapable of reproducing the deliberative, representative, and accountable logic inherent to democracy, which is why the structural judicial enforcement of public policies should be approached with caution in democratic regimes.

KEYWORDS: Structural litigation; Political constitutionalism; Procedural participation; Democracy; Accountability

INTRODUÇÃO

O chamado “processo estrutural” é tema dos mais palpitantes dentro da ciência processual da atualidade. Trata-se de doutrina, em tese, importada dos Estados Unidos da América, onde as “*structural injunctions*” ganharam relevo entre as décadas de 1950 e 1970.⁴³² Processos estruturais seriam aqueles destinados à intervenção judicial em uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, que não vem funcionando de forma adequada,

⁴³² Sobre possíveis equívocos mal explicados nesse transplante, ver: FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. **Impacto dos “transplantáveis” do direito norte-americano na jurisdição estrutural**

brasileira: análise a partir da circulação internacional de ideias. 2024. 643 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024.

necessitando de uma reestruturação completa e complexa.⁴³³

Em essência, é proposta (e estimulada) a ampla possibilidade de o Poder Judiciário ingerir em toda e qualquer estrutura burocrática (pública ou privada) que não esteja funcionando adequadamente. Pretende-se a correção, pela via processual, de um “problema estrutural”, caracterizado pela existência de um estado de desconformidade estruturada – *“uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”*⁴³⁴.

Por envolver problemas complexos, essa ingerência deve ser prolongada no tempo, mediante ampla e contínua fiscalização do juízo. A complexidade inerente a esses litígios não permitiria a adoção de um modelo processual rígido⁴³⁵, bem como exige que o juiz atue de modo experimentalista, a partir de uma lógica

de acerto e erro (testando possíveis soluções até encontrar a adequada).⁴³⁶ Ainda, institutos processuais clássicos como a coisa julgada, o regime das preclusões, a congruência entre pedido e decidido, também precisariam ser repensados/revisitados para a plena operacionalização desse modelo.⁴³⁷

Muito vem sendo produzido sobre o tema, que rapidamente ganhou adeptos, tanto entre os processualistas, quanto dentro dos Tribunais brasileiros. Mesmo sem qualquer regulamentação ou previsão legal, a doutrina do processo estrutural já conta com plena aplicação prática. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já até criou tarja processual específica para os chamados “litígios estruturais”. Ao mesmo passo, tramita no Senado o Projeto de Lei 03/2025 que pretende regulamentar a matéria.⁴³⁸

Encampar a doutrina do processo estrutural em solo pátrio enfrenta vários problemas ainda mal respondidos.⁴³⁹ De forma macro, são

⁴³³ Arenhart, Osna e Jobim falam em problemas complexos (que não apresentam um único e claro caminho para solução) e multipolaridade (litígios policêntricos, que possuem vários polos de conflitos diferentes, diversos núcleos de posições, interesses e opiniões envolvidos). ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

⁴³⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual: Processo Coletivo**. 19. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. 4 v. p. 595–596.

⁴³⁵ Tendo por “princípio”, assim, a “flexibilidade e adaptabilidade procedimental”. Por todos, ver: ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit.

⁴³⁶ Por todos, ver: MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021; ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit.

⁴³⁷ Por todos, ver: DIDIER JR.; ZANETI JR., op. cit.; ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit.; VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

⁴³⁸ SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n.º 3, de 31 de janeiro de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG). Local: Plenário do Senado Federal. Autuado em 31 jan. 2025; publicado no Diário do Senado Federal em 4 fev. 2025 (DSF n.º 5, p. 406-424).

⁴³⁹ Para uma discussão ampla sobre a temática, ver a sequência de três artigos

eles de três ordens: (i) a pertinência e atualidade na adoção e importação de doutrina e movimento jurisprudencial norte-americanos de mais cinquenta anos atrás; (ii) a adequação da doutrina do processo estrutural sob a perspectiva processual-constitucional (o processo estrutural não seria um não processo?); (iii) a adequação constitucional da doutrina do processo estrutural sob a perspectiva política e democrática (pode o Judiciário ingerir de forma tão ampla na esfera dos demais poderes?).

Neste ensaio, pretendemos trazer contribuições ao debate em relação a este último ponto (iii). Em que pese não seja uma ferramenta pensada unicamente para a ingerência judicial em políticas públicas, este, sem dúvidas é o ambiente onde o processo estrutural vem ganhando maior aplicabilidade (e defensores). É, também o ponto que, com olhos na vivência democrática, nos parece mais problemático.

Ao que nos parece, inclusive, as premissas estruturalistas flertam, em grande medida, com um populismo judicial, entendido como estratégia de assunção de poder político pelo

Judiciário, a partir de uma retórica de realização da vontade popular, pautada na pressuposição de uma representação pretensamente mais qualificada dos anseios da nação frente às elites políticas e econômicas.⁴⁴⁰ Essa retórica, de atuação nos interesses do povo frente a elites parlamentares e partidárias (supostamente) ineptas ou corruptas, sem uma análise crítica séria (como a que ora propomos), possibilita ao Judiciário conter ou controlar os demais corpos políticos a partir da *sua* interpretação do interesse público. Tal preocupação move a pesquisa.

Deste modo, o objetivo deste ensaio é promover, a partir do pensamento do filósofo-político britânico Richard Bellamy, uma reflexão crítica da doutrina do processo estrutural dentro do regime democrático. Não temos nenhuma pretensão de entregar todas as respostas sobre o tema, mas, sim, de inclusão no debate de elementos que, entendemos, muito tem a contribuir.

A pesquisa é de natureza teórica, analisando conceitos e construções doutrinárias, sem a coleta empírica de dados. A natureza da

produzidos por Eduardo Costa: COSTA, Eduardo José da Fonseca. Dez senões do processo estrutural. **Revista Brasileira de Direito Processual**: RBDPro, Belo Horizonte, ano 29, n. 115, p. 289–306, jul./set. 2021; COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Mais dez senões do processo estrutural**. 10 mar. 2025. Coluna ABDPro Direito Processual Civil. Disponível em: <https://juridicamente.info/mais-dez-senoes-do-processo-estrutural/>. Acesso em: 27 abr. 2025; COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Last**

but not least: mais dez senões do processo estrutural. 28 abr. 2025. Coluna ABDPro Direito Processual Civil. Disponível em: <https://juridicamente.info/last-but-not-least-mais-dez-senoes-do-processo-estrutural/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

⁴⁴⁰ Definindo populismo judicial nestes termos, ver: KURESHI, Yasser. The People's Court: dissonant institutionalization and judicial populism in Pakistan. **Law & Social Inquiry**, [S. l.], p. 1–32, nov. 2024. Cambridge University Press (CUP). p. 2.

abordagem é qualitativa, visando compreender as dimensões simbólicas, jurídicas e normativas que permeiam os discursos e práticas judiciais e decisórias.

O método adotado é o dialético. Promovemos o cotejo paralelo entre a doutrina do processo estrutural e as reflexões sobre o constitucionalismo político proposto por Richard Bellamy. O método dialético revela-se, portanto, adequado à proposta da pesquisa, pois permite captar os pontos de tensão entre as duas correntes de pensamento.

1. O CONSTITUCIONALISMO POLÍTICO DE RICHARD BELLAMY

Richard Bellamy é um filósofo-político, professor na University College London (UCL), que se dedica a estudar teoria da democracia e teoria constitucional. Não é um jurista e, exatamente por isso, seu pensamento nos parece tão interessante. Seu raciocínio sobre direito público, democracia e atuação judicial, vai muito além da lógica binária enraizada nos juristas (direito → efetivação judicial).⁴⁴¹

Bellamy desvela vários *senões* daquilo que chama de constitucionalismo jurídico (*legal constitutionalism*). São questões que, entende, no mais das vezes, são

ignoradas pelos juristas que, inebriados por um discurso extremamente palatável de judiciário paladino, justiça constitucional e efetivação judicial de direitos constitucionais, deixam de perceber os riscos democráticos no deslocamento das decisões sobre direitos para as Cortes.

Para o autor, o constitucionalismo jurídico teria por características (i) a premissa de que seria possível o atingimento de um consenso racional sobre direitos constitucionais; e, consequentemente, (ii) que o processo judicial seria um mecanismo confiável na identificação e efetivação desse consenso. Na tentativa de refutar tais ideias, defende um *constitucionalismo político*, ou democrático, que nega, justamente, a possibilidade de “compactação” da lógica democrática dentro da atuação judicial:

It does so by treating the views individuals have about their own and their society's interests with equal concern and respect and constraining the pursuit of collective policies by the need for

⁴⁴¹ Para evitar o excesso de notas de rodapé, todas as inferências ao autor desse tópico devem ser, presumidamente, relacionadas à seguinte obra: BELLAMY, Richard. **Political constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Livro eletrônico

(Kindle). Quando diferente disso, faremos referência expressa ao texto ou às obras utilizadas. Também, no caso de citações diretas, para que seja possível indicação de páginas, abriremos nota própria.

governments and the administration to take those views into account.

Democratic constitutionalists contend that courts cannot achieve this task as legitimately or effectively because the legal process lacks those features of the democratic process that allow citizens to define and protect their rights on an equal basis.

Consequently, courts cannot show their judgments about the rights and rules governing our public lives avoid bias and respect the reasonable disagreements we have about them (grifo nosso).⁴⁴²

O autor defende, seguindo o pensamento de Jeremy Waldron⁴⁴³, que, em sede de direitos constitucionais, nunca chegaremos

nem próximo de um consenso acerca de sua extensão, alcance, efetivação e mesmo escala de prioridades. Desta forma, o campo adequado para a solução do dissenso sobre direitos constitucionais não pode ser o judiciário.

Isto, pois, Bellamy tem absoluta preocupação com a falta de *accountability* do Judiciário, defendendo que, no que toca à definição e alcance de direitos, inclusive quanto aos direitos fundamentais, tanto o parlamento como as cortes podem errar. O problema, entretanto, seria que, se o parlamento erra, além de possível a correção judicial, os representantes eleitos também estarão sujeitos a *accountability* social e eleitoral. Mas, o que acontece quando as cortes erram?⁴⁴⁴

Dessa forma, para o filósofo-político, problemas controversos enfrentados pelas sociedades democráticas não devem ser solucionados em ambientes não representativos e não sujeitos a *accountability*.

O pesquisador critica a suposta superioridade do judiciário para decidir sobre direitos, longe das pressões públicas. Se a premissa é verdadeira (= Judiciário não deve agir conforme as pressões populares) a conclusão de que o Judiciário seria um ambiente

⁴⁴² BELLAMY, Richard. The democratic qualities of courts: a critical analysis of three arguments. **Representation**, Abingdon, v. 49, n. 3, p. 333–346, 2013. p. 334.

⁴⁴³ WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁴⁴⁴ Aqui fica claro como o pensamento do britânico é de todo relevante para uma análise crítica sobre a assunção, pelas Cortes, da agenda de políticas públicas pela via do processo estrutural.

“mais adequado” para tais discussões, não conhece a mesma sorte.

Não existem parâmetros para dizer que o judiciário possa atingir uma melhor solução do bem coletivo. Assim sendo, o único elemento realmente relevante na transferência de decisão para esferas (ditas) despolitizadas é o risco de arbitrariedade (voltamos ao argumento de ausência de *accountability*). Para Bellamy, a lógica de transferência de questões sensíveis para o Judiciário expressa uma forma de dominação, em que o “povo” é *tratado como mero objeto a ser tutelado por homens de maior sapiência*, retirando as condições para que cada homem possa decidir sobre os caminhos da sociedade.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL SOB A PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO POLÍTICO DE RICHARD BELLAMY: DOIS PONTOS DE TENSÃO

2.1. O PARADOXO DE BELLAMY E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO OCULTO NA “LITIGÂNCIA DE INTERESSE PÚBLICO”

Para Richard Bellamy, as normas de direito público seriam aquelas que se prestam tanto ao controle do poder público, como aquelas que justificam leis e políticas públicas. Apesar de pontuar que os direitos constitucionais não exaurem as normas de direito público, sua atenção é mais direcionada a eles.⁴⁴⁵

Nessa perspectiva, introduz o “*paradoxo das normas de direito público*”.

Qual seria esse paradoxo?

Para Bellamy, o grande paradoxo do constitucionalismo jurídico (principalmente na sua feição de efetivação de direitos públicos pela via judicial) é, justamente, o afastamento das normas de direito público do... público!

As pessoas são as supostas beneficiárias do direito público, que objetivaria proteger e promover seus interesses. No entanto, quando levadas para o âmbito judicial, as razões de direito público não mais envolvem ativamente o raciocínio e participação do próprio público. O povo é excluído do processo de efetivação das normas (ditas) de direito público. Nas palavras do professor:

What is missing in this view is the public as actors themselves. They are the supposed beneficiaries of public law, whose interests it exists to protect and promote in the activities of those political authorities that act on their behalf. Yet, the public reason of the law does not actively involve the

⁴⁴⁵ BELLAMY, Richard. Democracy as public law: the case of constitutional rights. **German**

Law Journal, Cambridge, v. 14, n. 8, p. 1017–1037, 2013.

*reasoning of the public themselves. The rule of persons comes under the rule of law through being entrusted to putatively non-political actors – courts and legal officers – and guided by legal norms that are held logically to prefigure the public political authorities they constitute, maintain, and regulate.*⁴⁴⁶

O grande problema é que ditos “direitos públicos” exigem um acordo coletivo sobre sua extensão, efetivação e, principalmente, sobre *como eles interagem com outros direitos e quais políticas são mais adequadas e prioritárias para realizá-los*.⁴⁴⁷ Ou seja, estão dentro do que Jeremy Waldron

chama de “circunstâncias da política”⁴⁴⁸.

Para Bellamy, as “normas de direito público” interagem de um modo que as decisões sobre elas se afetam mutuamente, em uma lógica de codependência, gerando resultados de longo prazo. Portanto, exigem a adoção de um processo que trate todo cidadão como politicamente igual na busca por acordos mutuamente aceitáveis. Isso não é possível na esfera judicial.⁴⁴⁹

É nessa medida que percebemos como a defesa contundente da doutrina processual estruturalista brasileira por uma “*litigância de interesse público*” cai no paradoxo de Bellamy: o direito público é retirado do público e levado à apreciação e definição de um agente estatal redentor que identificará o melhor para o povo.

A questão é: não existe qualquer demonstração empírica de que decisões sobre interesse público tomadas por tribunais sejam melhores do que aquelas emanadas pelos representantes eleitos.⁴⁵⁰ Assim, nada justifica a assunção do risco de

⁴⁴⁶ Ibidem, p. 1018.

⁴⁴⁷ Ibidem.

⁴⁴⁸ WALDRON, op. cit.

⁴⁴⁹ Conforme Bellamy: “*Democracy offers the only forum where different rights claims can be made and the collective structures necessary for their realization can be provided in a way that is consistent with rights claimants recognizing their fellow citizens, with their potentially rival claims, as deserving of equal concern and respect, and ensuring that the public authorities are responsive to their collective disagreements and deliberations about rights. Democracy offers a means for making decisions in which all meet as political*

equals to make reciprocal claims on each other when framing common policies, and can hold governments to account when they fail to reflect their preferences”. BELLAMY, Richard. Democracy as public law, op. cit., p. 1023.

⁴⁵⁰ “*In the absence of an agreed conception of political justice, there is no reason to suppose the composition, competences and decisions of any court will be any less contentious than those of elected representatives in the legislature*”. Idem. The democratic qualities of courts: a critical analysis of three arguments. **Representation**, Abingdon, v. 49, n. 3, p. 333–346, 2013. p. 339.

arbitrariedades decorrentes da imputação aos tribunais da deliberação de tais decisões, bem como do risco de tomada de falsas decisões de interesse público sem qualquer tipo de *accountability* social.

Os governantes eleitos operam, inevitavelmente, sob a sombra da próxima eleição, permanecendo, assim, responsáveis por mudanças na opinião eleitoral. Eles têm um incentivo constante para formular políticas que não sejam arbitrárias e que, de fato, atendam os interesses públicos. Estes, por regra, serão definidos do único modo até agora conhecido, qual seja, por intermédio das votações majoritárias. Nesse cenário, as perspectivas de qualquer tirania da maioria são baixas e, mesmo que os governantes falhem, estarão sujeitos a escrutínio popular. Processos democráticos e resultados democráticos estão ligados.⁴⁵¹

Assim sendo, fora situações excepcionais de tirania contra minorias (o que não pode ser confundido com os perdedores nas votações majoritárias), nada justifica a assunção, pelo

Judiciário, da função de garantidor do interesse público.

Isso vale mesmo quando utilizados argumentos de ordem constitucional para justificar a tomada de escolhas políticas. Optar pela realização de um direito não significa ignorar a existência de outros direitos democráticos ou constitucionais. Significa, tão somente, o exercício de uma escolha autêntica feita por aqueles que têm legitimidade democrática para tanto. Se o constitucionalismo se presta a deslegitimar, em qualquer hipótese, as escolhas tomadas pelas vias majoritárias (por exemplo, permitindo que atores não eleitos, v.g., Ministério Público e Judiciário, definam as pautas prioritárias e seu modo de implantação) o que está fazendo, nada mais é do que dar uma segunda chance para aqueles que perderam na política tradicional.⁴⁵²

Essa segunda chance é mediada por alguém que acredita ter melhores condições de compreensão dos anseios do povo do que o próprio povo – e aqui chegamos no *xis* da

⁴⁵¹ Idem. Democracy as public law: the case of constitutional rights. **German Law Journal**, Cambridge, v. 14, n. 8, p. 1017–1037, 2013.

⁴⁵² “As a result, in deciding the question on either procedural or substantive grounds, the court will be deliberating like a legislature, even if it deploys the rhetoric of constitutionalism when doing so. It need not be that the legislature or administration ignored democratic rights; they just offered a different interpretation of them that was favored by the litigators or - if convinced by the litigants’ reasoning - the court. But why then should this second view prevail? The danger arises that

litigation simply offers an avenue for those who lose fair and square in politics to gain a second hearing by concentrating all their resources on winning on a particular issue in law. It may distort rather than support the democratic process by diverting political resources to fighting a battle that the majority feels has already been legitimately settled in a way that offers a more rounded and comprehensive appreciation of all the rights and views of rights at issue”. Idem. The democratic qualities of courts: a critical analysis of three arguments. **Representation**, Abingdon, v. 49, n. 3, p. 333–346, 2013. p. 342.

questão. O constitucionalismo democrático não deve ter, por pano de fundo, premissas judiciais populistas.⁴⁵³

Existe um espectro constitucional que é político, não jurídico. Sua definição precisa ser justificada por meio do processo democrático (= voto). Aplicar a constituição não pode significar recortar dela direitos, isolá-los da densa trama constitucional, e aplicá-los de modo não democrático a partir da intermediação moral-populista do bom juiz. Ora: para que o sistema judiciário como um todo seja adequadamente democrático, ele precisa ser responsivo não aos “anseios da nação” identificados intuitivamente pela magistratura, mas, sim, responsivo às escolhas democráticas do povo e de seus representantes, sobretudo por meio da capacidade destes de se organizarem democraticamente através do sistema eleitoral e de outras estruturas sociais.

Conforme afirma Bellamy, não há arbitrariedade quando um governo com maioria legislativa aprova seus programas, já que esses se sagraram vencedores após um processo eleitoral majoritário e eleições livres. Isso é a mais pura expressão democrática. Arbitrário é, sim, considerar possível

conferir maior relevância à visão superior de alguns indivíduos sobre outros.⁴⁵⁴

Especialmente em matérias de políticas públicas, pode até existir espécie de pré-compromisso constitucional com questões sensíveis, mas isso, por si só, não retira os direitos salvaguardados na Constituição do debate político.

O jurista que assume que todos os caminhos da Constituição seguem a lógica jurídica trivial [direito → efetivação judicial], de modo a ser plenamente possível e até desejável a ingerência judicial, de modo estrutural, na definição e implementação de políticas públicas, cai no paradoxo de Bellamy, assumindo que as normas de direito público se desligam do “público” e passam a pertencer ao Judiciário para aplicação sem qualquer intermediação, justamente, do “público”. Quando se assim age, longe de “meramente aplicar a Constituição”, o Judiciário passa a assumir verdade postura populista e antidemocrática, se alçando a condição de ungido que sabe melhor do que o povo o que é bom para o povo.

Vale aqui o excelente alerta de Ingeborg Maus:

*[...] por trás de
generosas idéias*

⁴⁵³ Para uma análise crítica sobre a relação entre processualística e populismo judicial, ver: LUNELLI, Guilherme. **Por um modelo processual não populista**: contribuições a partir do garantismo processual. 2025. 270 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

⁴⁵⁴ Seguindo linha de pensamento semelhante a adotada nesta tese, o autor ressalta, entretanto, que existe diferença entre perdedores de um processo majoritário e minorias que não conseguem proteção legal. BELLAMY, The democratic qualities of courts, op. cit.

*de garantia judicial de liberdades e da principiologia da interpretação constitucional podem esconder-se a vontade de domínio, a irracionalidade e o arbítrio cerceador da autonomia dos indivíduos e da soberania popular, constituindo-se como obstáculo a uma política constitucional libertadora.*⁴⁵⁵

A efetivação de uma Constituição repleta de direitos como a brasileira, nunca será “simples” ou “mera” aplicação da Constituição. Esse é um discurso de empoderamento judicial, não cabível dentro de uma democracia saudável. A efetivação de direitos públicos de forma macro, justamente para que não haja supressão do “público” nesse processo, ocorre dentro da lógica [direitos → deliberação majoritária → efetivação].

Ao Judiciário, nesse contexto, caberá, quando muito, a concretização

de direitos públicos *subjetivos* já reconhecidos pela via democrática (ou expressamente reconhecidos na Constituição), ou a concretização de direitos públicos coletivos de minorias soterradas pela deliberação eleitoral (atuação judicial contramajoritária). Fora disso, estará invadindo esferas nas quais não tem legitimidade democrática alguma. O pinçamento e efetivação de direitos constitucionais não faz das escolhas do Judiciário as escolhas da nação (supostamente já sedimentadas no texto maior). Faz do Judiciário, sim, um déspota que escolhe arbitrariamente (= intuitivamente) quais são os direitos prioritários, a revelia das discussões democráticas.

2.2. FALACIOSA PARTICIPAÇÃO PROCESSUAL AMPLA COMO VIS-À-VIS DEMOCRÁTICO

Certamente, defensores do estruturalismo aventarão que existem mecanismos de participação processual que possibilitam ao juiz compreender e consultar os destinatários do provimento acerca de suas necessidades, o que garante maior democraticidade para as decisões judiciais.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução: Martônio Lima e Paulo Albuquerque. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 58, p. 183–202, nov. 2000. p. 183.

⁴⁵⁶ Sobre o tema, Didier Júnior e Zaneti Júnior pontuam: “Em razão da complexidade e da multipolaridade que normalmente marcam os processos estruturais e da potencialidade de

que as decisões aí proferidas atinjam um número significativo de pessoas, é preciso pensar em novas formas de participação de sujeitos no processo, como a admissão de *amicus curiae* e a designação de audiências públicas. As fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais. [...] Uma das formas de assegurar essa

Ocorre que, com o devido respeito aqueles que assim pensam, com ou sem ampla participação, há quase nada de democracia num processo judicial. A democracia e a política não cabem, e nunca vão caber, num processo.⁴⁵⁷

Conforme acertada crítica trazida por Eduardo José da Fonseca Costa, institutos participativos processuais como audiências pública, consultas públicas e *amicus curiae* raramente propiciam democracia efetiva (na prática, os processos estruturais são mal divulgados, o interesse popular por eles é pouco, não se consegue reproduzir neles o ambiente parapolitico das *town meetings*) sendo a democraticidade, deste modo, *tímida e eventual*.⁴⁵⁸

Entretanto, nossa crítica vai ainda além. Não há “participação processual ampla” ou “contraditório ampliado” que consiga reproduzir, na via processual, a complexidade da definição e da execução da agenda de

políticas públicas constitucionalmente previstas. Mesmo que os institutos de participação processuais sejam o mais efetivo que possam ser, ainda assim, não passarão de um simulacro de democracia.

O processo político não cabe no processo judicial – como já afirmamos. Podemos até dizer que o processo pode ser *mais* democrático. Agora, dizer que o processo pode ser, ele, *democrático* ou é má-fé (= discurso de ampliação de poderes) ou ingenuidade.

A participação processual (mesmo que ampla) não ultrapassa as raízes do corpo de interessados *diretos* naquela causa específica.⁴⁵⁹ Assim, tal participação não contemplará nunca a infinidade atores sociais que influenciam a formação da agenda de efetivação de direitos (a Constituição também é desacordo), mormente aqueles que não se relacionam com o tema em discussão. Em uma demanda envolvendo uma questão ambiental, a

legitimidade democrática da decisão estrutural é dar voz aos inúmeros atores ou grupos que possam ser eventualmente atingidos, independentemente de qual seja o título sob o qual eles venham a ingressar no processo”. DIDIER JR.; ZANETI JR., op. cit. Para trabalho dedicado a esse tema, ver: FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

⁴⁵⁷ Ver: LUNELLI, Guilherme; DALLA CORTE, Thaís. Processos estruturais, intervenção judicial em políticas públicas e demandantes intervencionistas: escolhas políticas de atores processuais enquanto um problema de déficit de accountability. **Revista Brasileira de**

Direito Processual: RBDPro, Belo Horizonte, v. 33, n. 130, p. 1–26, 2025.

⁴⁵⁸ COSTA, Dez senões do processo estrutural, op. cit.

⁴⁵⁹ Tanto é que a própria doutrina estrutural sustenta que a abertura do processo à participação de terceiros não pode se tornar um empecilho à solução do problema estrutural, sendo necessárias “[...] providências como a delimitação do centro de atuação permitido a cada sujeito, com identificação das questões sobre as quais ele pode falar ou com restrição de sua atuação a determinado ato ou fase do procedimento”. DIDIER JR.; ZANETI JR., op. cit. Ou seja, nem todos têm voz, nem todos têm voz sempre, e é pressuposto que, na esfera processual, não há como ser diferente.

associação de moradores do bairro x, que necessita de asfalto e saneamento, não terá qualquer participação. Não se discutirá a falta de vagas em creche ou o atraso na expedição de alvarás por falta de servidores. E assim por diante.

Mas não é só.

Acima de tudo, a decisão final de um caso não cabe aos litigantes, aos participantes, ao *amicus curiae*, a ninguém ouvido no processo, mas ao Judiciário. É o “voto” dele que realmente conta, até porque ninguém mais tem o direito de “votar” processualmente. Mesmo que todos os mecanismos processuais de ampla participação fossem tão efetivos quanto a processualística brasileira acredita, um elemento crucial sempre estará ausente: não são aqueles envolvidos no processo que determinam o resultado final. É exatamente essa a perspectiva trazida por Richard Bellamy:

Above all, the final determination of a case lies not with the litigators but the judiciary. It is their vote alone that counts in court – indeed, nobody else has

a right to vote. Even if the campaigns and hearings themselves were as free and equal as the electoral process, a crucial element is missing – it is not the parties to this process who determine the outcome.

Litigation offers the right to petition for rights but is not itself a right to define and determine the rights of the collectivity. Thus, the credentials of litigation as a mode of ‘authorial’ democracy are weak. (grifo nosso)

460

Essa constatação do autor é certa e, sozinha, já desconstrói toda a narrativa de que seria possível compactar a democracia na prestação jurisdicional. Não há democracia onde não existe democracia. O soberano pode ouvir seus súditos antes de decidir, nem por isso estaremos diante de uma decisão democrática.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ BELLAMY, The democratic qualities of courts, op. cit., p. 341.

⁴⁶¹ Trazendo crítica semelhante, entre a figura do soberano e a postura assumida pelo Judiciário brasileiro, Calmon de Passos: “Enquanto a soberania foi entendida como de origem dívida, e por delegação da divindade

atribuída a uma pessoa (o soberano) ou a uma classe (a aristocracia), foram aquelas funções exercitadas como manifestações de um poder originário, inerente à condição de suserano, ou por delegação por quantos por ele credenciados. No momento, entretanto, em que, no mundo moderno, por força da

Os processualistas brasileiros vêm buscando justificar a possibilidade da expansão judicial em (pretensos) fundamentos de democratização processual. Afirmam defender valores democráticos, tanto que ofereceriam um espaço para a participação e diálogos democráticos. Isso é absolutamente falacioso.

Primeiro: um tribunal só conseguiria, de fato, contemplar o pluralismo político e a participação democrática se toda a população, mesmo os interessados indiretos, tivessem lugar de fala no processo (o que é impossível – a política não cabe no processo). Segundo: mesmo que fosse possível trazer o diálogo de toda a sociedade (e não só de um mero recorte dela) para a via processual, ainda assim persistiria o problema deliberativo – numa democracia, o dissenso é resolvido majoritariamente, não via captação sensível da justiça e interesse público por um agente privilegiado. Terceiro: os participantes processuais não possuem direito de voto, não definindo de modo verdadeiramente democrático, no desfecho da demanda. Quarto: decisões democráticas precisam ser *accountable* – as más decisões precisam ser passíveis de sanções e responsabilização.

dessacralização da história e da visão antropocêntrica do universo, se deslocou a soberania para os homens, enquanto grupo político - povo - esse poder não mais pode ser originariamente exercitado por quem quer que seja, e só como função e como delegação do povo soberano é desempenhável. Assim, o que existe, em termos políticos, é a função jurisdicional, atribuída a funcionários,

Pretende-se o aprisionamento do intrincado processo político dentro do processo judicial (o que, por si, já é impossível) mas, de todo modo, o resultado, (pretensamente) democrático, deriva das percepções sensíveis, intuitivas e valorativas de um único sujeito (ou um pequeno corpo de sujeitos).

Ou seja: uma “democracia” seletiva, personalíssima e meramente opinativa. Sob a perspectiva judicial, a lógica judicial passa a ser: “*concedo (àqueles que quero) direito de opinar, mas a decisão é minha e só minha*”. Ao fim e ao cabo, apesar de todas as pompas, essa é a verdade sobre a participação processual ampla.

Se a Constituição é também desacordo, em matérias afetas a maioria, o ambiente adequado para a solução de controvérsias sobre direitos não é o Judiciário. Somente a representatividade democrática consegue expressar verdadeiramente as escolhas do povo sobre direitos públicos, não o Judiciário, por mais bem intencionado e “democrático” que possa pretender ser.

O direito de participação é, conforme Jeremy Waldron, o “direito dos direitos”⁴⁶². Não pode ser substituído por um direito “de ser ouvido”. Pior: ser ouvido se o julgador

servidores (do povo), não deferidas a suseranos ou senhores”. PASSOS, José Joaquim Calmon de. O Poder Judiciário e a Constituição. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno (org.) **Ensaios e artigos**. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 463–482. 1 v. p. 467.

⁴⁶² WALDRON, op. cit.

entender conveniente (afinal, participação processual ampla não pode ser sinônimo de baderna).

Com efeito, ao fim e ao cabo, mecanismos de participação popular no processo, em que pese louváveis, não resolvem o problema de que certas questões, simplesmente, não podem ser descolados do sistema majoritário, passando a ser decifradas por um agente que, sem qualquer legitimação democrática, saberá o que é melhor para o interesse público. Nesse contexto, tal “democratização processual” acaba sendo meramente performática, uma tentativa de esconder o déficit democrático que o deslocamento de questões políticas para dentro do processo traz, mas sem nenhuma chance de êxito em tal empreitada.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste ensaio permite concluir que a doutrina do processo estrutural, tal como vem sendo concebida e aplicada no Brasil, apresenta sérias tensões com os fundamentos democráticos do constitucionalismo político. À luz do pensamento de Richard Bellamy, evidenciou-se que a transferência de decisões estruturais sobre direitos e políticas públicas para o Judiciário não apenas afasta o “público” do espaço decisório, como também enfraquece os mecanismos de accountability próprios da democracia representativa.

Os argumentos que sustentam a democratização da prestação

jurisdicional por meio da ampliação da participação processual mostram-se insuficientes para superar esse déficit, uma vez que o processo judicial não comporta a complexidade deliberativa, o pluralismo político e a lógica majoritária que caracterizam o processo democrático. A decisão final permanece concentrada em órgãos não eleitos, cujos juízos não estão sujeitos ao controle político direto da sociedade.

Dessa forma, conclui-se que a efetivação estrutural de direitos e políticas públicas pelo Judiciário, quando desvinculada de escolhas democraticamente legitimadas, corre o risco de assumir feições populistas e antidemocráticas. Em um regime constitucional comprometido com a soberania popular, a concretização de direitos públicos deve, como regra, permanecer ancorada na deliberação política majoritária, cabendo ao Judiciário atuação pontual e contramajoritária apenas em situações excepcionais, especialmente na proteção de minorias propriamente ditas (que não se confunde com perdedores do processo eleitoral).

REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- BELLAMY, Richard. *Democracy as public law: the case of constitutional rights*. **German**

- Law Journal**, Cambridge, v. 14, n. 8, p. 1017–1037, 2013.
- BELLAMY, Richard. **Political constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Livro eletrônico (Kindle).
- BELLAMY, Richard. The democratic qualities of courts: a critical analysis of three arguments. **Representation**, Abingdon, v. 49, n. 3, p. 333–346, 2013.
- COSTA, Eduardo José da Fonseca. Dez senões do processo estrutural. **Revista Brasileira de Direito Processual: RBDPro**, Belo Horizonte, ano 29, n. 115, p. 289–306, jul./set. 2021.
- COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Mais dez senões do processo estrutural**. 10 mar. 2025. Coluna ABDPro Direito Processual Civil. Disponível em: <https://juridicamente.info/mais-dez-senoes-do-processo-estrutural/>. Acesso em: 27 abr. 2025.
- COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Last but not least: mais dez senões do processo estrutural**. 28 abr. 2025. Coluna ABDPro Direito Processual Civil. Disponível em: <https://juridicamente.info/last-but-not-least-mais-dez-senoes-do-processo-estrutural/>. Acesso em: 30 abr. 2025.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual: Processo Coletivo**. 19. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. 4 v.
- FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. **Impacto dos “transplantáveis” do direito norte-americano na jurisdição estrutural brasileira: análise a partir da circulação internacional de ideias**. 2024. 643 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024.
- FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- KURESHI, Yasser. The People’s Court: dissonant institutionalization and judicial populism in Pakistan. **Law & Social Inquiry**, [S. l.], p. 1–32, nov. 2024. Cambridge University Press (CUP).
- LUNELLI, Guilherme. **Por um modelo processual não populista: contribuições a partir do garantismo processual**. 2025. 270 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.
- LUNELLI, Guilherme; DALLA CORTE, Thaís. Processos estruturais, intervenção judicial em políticas públicas e demandantes intervencionistas: escolhas políticas de atores processuais enquanto um problema de déficit de accountability. **Revista Brasileira de Direito Processual: RBDPro**, Belo Horizonte, v. 33, n. 130, p. 1–26, 2025.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução: Martônio Lima e Paulo Albuquerque. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 58, p. 183–202, nov. 2000.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. O Poder Judiciário e a Constituição.

In: DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno (org.) **Ensaio e artigos**. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 463–482. 1 v. p. 467.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. São Paulo: JusPodivm, 2024.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 2004.