



[Artigos Inéditos]

O Processo Estrutural sob a lente dos desastres

Structural Litigation through the lens of disasters

Maria Cecília de Araujo Asperti¹

¹ Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: maria.asperti@fgv.br. ORCID: 0000-0001-5945-9455.

Daniela Monteiro Gabbay²

² Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: daniela.gabbay@fgv.br. ORCID: 0000-0003-4573-211X.

Artigo recebido em 30/09/2025 e aceito em 12/07/2026.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 17, N. 03, 2026, p. 01-35.

Copyright © 2026 Maria Cecília de Araújo Asperti e Daniela Monteiro Gabbay
<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/94461> | ISSN: 2179-896 | e94461

Resumo

Este artigo examina práticas processuais comumente associadas à noção de processo estrutural, a fim de investigar seus limites e potencialidades no tratamento de litígios relacionados a desastres. A partir de pesquisa bibliográfica ancorada em aportes teóricos sobre processo de interesse público e reforma estrutural, são identificadas e sistematizadas características processuais centrais atribuídas ao processo estrutural com base nos seguintes eixos de análise: objeto, partes, remédios e tutelas jurisdicionais, provas, atuação judicial, execução de ordens, acordos e participação. Esses eixos servem de base para a análise das especificidades de processos judiciais voltados a desastres, a partir de uma leitura crítica que articula normativas, formulações teórico-conceituais e experiências extraídas de casos paradigmáticos recentes. Conclui-se que, embora os desastres convoquem estratégias de litigância associadas à ideia de processo estrutural, apresentam desafios processuais próprios, decorrentes de sua complexidade, de seu caráter processual e da necessidade de se endereçar um ciclo de medidas de gestão de risco e de reparação, bem como de se assegurar a centralidade das pessoas atingidas.

Palavras-chave: Processo estrutural; Desastres; participação.

Abstract

This article examines procedural practices commonly associated with the notion of structural litigation, to investigate their limits and potential in addressing disaster-related disputes. Based on a bibliographical review grounded in theoretical contributions on public interest litigation and structural reform, it identifies and systematizes core procedural features attributed to the structural process on the following axes of analysis: subject matter, parties, remedies and judicial relief, evidence, judicial activity, enforcement of court orders, settlements, and participation. These axes provide the framework for analyzing the specificities of judicial proceedings dealing with disasters, by a critical reading that articulates normative sources, theoretical-conceptual formulations, and insights drawn from recent paradigmatic cases. The article concludes that, although disasters call for litigation strategies associated with the idea of structural process, they present their own procedural challenges stemming from their complexity, their cyclical and processual nature, and the need both to address a cycle of risk management and reparation measures and to ensure the centrality of affected persons.

Keywords: Structural litigation; Disasters; Participation.



Introdução

Vive-se atualmente no Brasil um momento de relevante discussão sobre as definições, características e limitações das práticas ligadas à noção de processo estrutural, tanto no âmbito do Supremo Tribunal Federal quanto nas demais instâncias do Judiciário, com o uso dos instrumentos de tutela coletiva e estratégias diferenciadas de gerenciamento em casos de grande complexidade. Esses processos alocam no Judiciário atribuições novas e desafiam os institutos processuais tradicionalmente mobilizados até mesmo no âmbito do processo coletivo e das ações constitucionais. Tanto é assim que a regulamentação hoje em discussão a respeito, o Projeto de Lei nº 03/2025¹ (“PL nº 03/2025”), em tramitação no Senado Federal, possui feições nitidamente processuais, preocupando-se com a normatização de uma série de atos e fases processuais diferenciados.

É também nesse contexto que o Judiciário brasileiro vem lidando com casos cada vez mais complexos de desastres socioambientais, manejados tanto contra o Poder Público quanto empresas, nos quais são discutidas medidas de resposta emergenciais, tutelas complexas de reconstrução, prevenção e mitigação e pleitos individuais e coletivos de reparação de danos, dentre outros. Assim, o estudo sobre processos estruturais tem se aproximado da agenda ligada ao estudo dos desastres, tendência essa impulsionada tanto pela crescente frequência e escala dos desastres vivenciados no Brasil, quanto pelas inovações procedimentais e institucionais promovidas no processamento de litígios complexos em casos recentes, como o rompimento da Barragem de Fundão, da Samarco S.A., e da Barragem da Mina Córrego do Feijão, da Vale S.A., e as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024.

Diante dessa realidade, o objetivo deste artigo é analisar se as práticas e mecanismos processuais usualmente associados com o processo estrutural são adequados para lidar com casos de desastres ou se são insuficientes a ponto de demandar o uso de técnicas e procedimentos específicos, ou até mesmo o surgimento de novo modelo de processo estrutural especificamente voltado a desastres. Busca-se compreender, com isso, se esse modelo ou paradigma de litigância se ajusta as

¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1234/2023. Apresentado em 31 de janeiro de 2025. Dispõe sobre o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 31 jul. 2025.



características e particularidades de litígios que versam sobre desastres socioambientais, considerando suas feições e elementos próprios.

Embora a expressão “processo estrutural” tenha se consolidado na literatura brasileira, permanece em disputa quanto ao seu conteúdo e alcance. O presente artigo parte dessa condição aberta do conceito para investigar em que medida a experiência dos litígios envolvendo desastres revela os limites das formulações atualmente predominantes e a necessidade de releituras e adaptações.

Assim, para responder ao questionamento proposto, foram utilizadas referências teóricas que estão na gênese da ideia de processo estrutural, como a obra de Abram Chayes (1976), em sua análise sobre litígio de interesse público, que dialoga com as reflexões de Owen Fiss (1979) e sua concepção de *structural injunctions* e de *structural reform*, em conjunto com referências latino-americanas e, mais recentemente, com autores brasileiros, para sistematizar elementos da compreensão do conceito de processo estrutural e de suas principais características. Na sequência, essas categorias foram articuladas com noções centrais do campo de gestão de risco e reparação de desastres, mobilizando-se normativas, formulações teórico-conceituais e experiências extraídas de casos paradigmáticos recentes, a fim de averiguar a adequação das formulações hoje associadas com a noção de processo estrutural ao tratamento de desastres na via judicial, considerando-se a possibilidade de litígios voltados à responsabilização tanto de empresas quanto do Poder Público e que enfatizem aspectos diversos ligados à prevenção, mitigação, preparo, resposta, reconstrução e reparação.

O capítulo 1 analisa os aspectos processuais do litígio de interesse público e da reforma estrutural, enquanto o capítulo 2 contextualiza o debate sobre o processo estrutural na América Latina e no Brasil. O capítulo 3, por sua vez, sintetiza os elementos centrais do processo estrutural, que serviram como categorias analíticas neste artigo para a análise das especificidades dos litígios de desastres. Partindo destas categorias, o capítulo 4 adentra no tema dos desastres, reconhecidos como problemas estruturais pela sua complexidade, processualidade e gama de efeitos adversos causados nas populações atingidas e no meio ambiente, com múltiplas e graves violações de direitos (4.1). Nos subitens deste capítulo são analisadas as características e desafios centrais dos processos que lidam com desastres, começando pela representação e participação dos atingidos (4.2), passando pela importância dos diagnósticos e avaliação de riscos por meio de abordagens híbridas - que articulem saberes técnicos e comunitários e reconheçam a sua



dimensão sociopolítica (4.3), pelo papel do Judiciário e desafios na implementação de medidas de reforma estrutural (4.4) para ao final sintetizar a análise dos elementos do processo estrutural em casos de desastres, a fim de refletir sobre a necessidade de sua customização (4.5).

Conclui-se, então, que não obstante o processo estrutural ofereça categorias úteis para compreender e enfrentar litígios decorrentes de desastres, a mera transposição de seus elementos tradicionais se mostra insuficiente para dar conta dos desafios próprios decorrentes da complexidade e processualidade dos desastres, sua dimensão cíclica e a multiplicidade de atores e interesses envolvidos, que demandam releituras e adaptações que enfatizem a prevenção, a mitigação e a reconstrução, ao mesmo tempo em que assegurem a centralidade das pessoas atingidas.

1. Do Processo de interesse público ao processo estrutural

Desde 1976, Abraham Chayes alerta para as limitações da visão tradicional da litigância em que a ação judicial é, exclusivamente, um veículo para resolução de disputas sobre direitos privados (CHAYES, 1976, p. 1.292). Essas características do modelo de processo tido por “tradicional” foram centrais no debate que levou à contraposição de elementos processuais hoje associados à noção de processo estrutural. Chayes as define em cinco aspectos-chave, relacionados a: (1) estrutura das partes da ação judicial, que no modelo tradicional seria entendida como essencialmente bipolar; (2) relação entre o direito e as medidas (ou a tutela) postulados, dado que, tradicionalmente, a compensação é medida de acordo com o dano causado pela violação do dever pelo réu; (3) produção de provas e a apuração de fatos essencialmente retrospectivo, que se presta a aferir se e como determinados eventos do passado ocorreram; (4) efeitos do julgamento sobre terceiros, o que tipicamente não deve ocorrer em um processo tradicional; e (5) controle do processo pelas próprias partes, que o iniciam e são responsáveis por conformar o que será discutido no processo e como isso se dará (1976, p. 1.283).

Para Chayes, embora tal modelo possa explicar uma parte da litigância civil, é uma descrição insuficiente para uma significativa parcela do que realmente estava acontecendo nos tribunais distritais federais dos EUA desde aquela época. Esses litígios não seriam decorrentes de disputas entre partes privadas e direitos privados, mas, na



verdade, da reivindicação de políticas públicas constitucionais ou estatutárias. Foi assim que, remodelando os mesmos aspectos-chave mencionados anteriormente, ele definiu a chamada “*public interest litigation*”, ou litigância de interesse público, um modelo que poderia descrever melhor casos emblemáticos, como a dessegregação escolar, discriminação no emprego, direitos dos prisioneiros, direito de antitruste, fraude em valores mobiliários, discriminação habitacional, entre outros².

Quanto às partes, Chayes identificou o fim da estrutura estritamente bipolar, na qual seriam excluídos aqueles terceiros que não possuísem um direito específico e autônomo para embasar suas disputas individuais. Essa premissa passou a ser desafiada quando as regras para formação de litisconsórcio entre pessoas invocando os mesmos direitos em casos complexos começaram a ser vistas como irracionais ou ineficientes, dada a percepção de que os efeitos de um litígio não poderiam ser confinados a um grupo tão bem definido de pessoas (CHAYES, 1976, p. 1.289). À medida que o direito de participar em um processo judicial deixou de ser determinado apenas pela pretensão individual, passou a ser necessário determinar formas de participação de todos que possam ser afetados pela decisão judicial.

Sobre as medidas usualmente postuladas, enquanto o remédio (“*relief*”) em seu conceito tradicional constitui uma forma de intervenção pontual das cortes, a tutela específica (ou “*injunction relief*”) possui uma natureza substancialmente contínua, de modo que as partes podem recorrer ao tribunal várias vezes para assegurar a execução da decisão ou até mesmo a sua modificação em virtude da mudança das circunstâncias fáticas (CHAYES, 1976, p. 1292). Tem-se ainda a possibilidade de que essa tutela seja customizada ao caso concreto, desvinculando-se das estipulações legais pré-existentes para conformar medidas voltadas para prevenir consequências futuras.

Quanto à produção de provas e a apuração de fatos no modelo tradicional de adjudicação, o foco da ação judicial centrado em uma orientação retrospectiva, segundo Chayes, é contraproducente se aplicada ao modelo de litigância de direito público, pois, nesse caso, a ação judicial busca modificar a situação presente, alterando uma conduta

² “The party structure is sprawling and amorphous, subject to change over the course of the litigation. The traditional adversary relationship is suffused and intermixed with negotiating and mediating processes at every point. The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case, and he draws for support not only on the parties and their counsel, but on a wide range of outsiders - masters, experts, and oversight personnel. Most important, the trial judge has increasingly become the creator and manager of complex forms of ongoing relief, which have widespread effects on persons not before the court and require the judge's continuing involvement in administration and implementation” (CHAYES, 1976, p. 1.284).



prospectiva ou condição existente para eliminar a ação ameaçadora ou violadora (CHAYES, 1976, p. 1.296). Como a decisão judicial objetiva regular o comportamento futuro (CHAYES, 1976, p. 1.298), e não simplesmente a compensação por erros passados, a execução dessas decisões prospectivas se torna um dos principais desafios da litigância em casos complexos.

Depois de analisar o modelo de litigância de direito público sob esses aspectos-chave, Chayes sintetizou seus principais aspectos em oito fundamentos elementares, substancialmente diversos do conceito tradicional de litigância, o que justifica sua crença no novo sistema de adjudicação do modelo de litigância de direito público (p. 1.282): (1) o escopo da ação judicial não é dado de forma exógena, mas é moldado principalmente pelo tribunal e pelas partes; (2) a estrutura das partes não é rigidamente bilateral, mas expansiva e amorfa; (3) a investigação dos fatos não é histórica e adjudicativa, mas preditiva e legislativa; (4) o remédio não é concebido como compensação por erro passado em uma forma logicamente derivada da responsabilidade substantiva e confinada em seu impacto às partes imediatas; em vez disso, é prospectivo, modelado *ad hoc* em linhas flexíveis e amplamente reparadoras, muitas vezes tendo consequências importantes para muitas pessoas, incluindo ausentes; (5) o remédio não é imposto, mas negociado; (6) a decisão judicial não termina a intervenção judicial no assunto: sua administração requer a participação contínua do tribunal; e (7) o juiz não é passivo, sua função não se limita à análise e declaração das regras legais governantes; ele é ativo, com responsabilidade não apenas pela avaliação credível dos fatos, mas pela organização e moldagem da litigância para garantir um resultado justo e viável.

Essa ênfase conferida por Chayes aos aspectos processuais da litigância de interesse público se mostrariam bastante aderentes às formulações mais ligadas ao conceito de processo estrutural, conformando, portanto, a base para a construção de categorias de análise desse paradigma processual, inclusive para o estudo de estratégias adotadas em casos concretos, como se verá adiante.

Ainda no contexto norte-americano e inspirado pelo posicionamento adotado pela Suprema Corte no julgamento o emblemático caso de *Brown vs. Board of Education*, Owen Fiss analisou o papel das Cortes naquilo que chamou de “reforma estrutural” de instituições sociais e organizações (FISS, 1979), que teria suas raízes nesse caso e se estendido também litígios voltados à proteção contra violações de direitos em prisões,



hospitais psiquiátricos, instituições para pessoas com deficiência mental, agências de assistência social, dentre outros.

Fiss considera que a função primordial do juiz é interpretar e conferir significado concreto aos valores constitucionais (1979, p. 2), dado que o magistrado tem uma posição independente e imparcial que lhe garante um distanciamento político e melhores condições para promover o contraditório e proferir decisões motivadas e legitimadas pela participação e diálogo entre as partes. No exercício desse papel, coloca-se diante de um novo tipo de adjudicação, por ele denominado de “reforma estrutural”, que vai além da mera solução de controvérsias, no qual o juiz, por meio de medidas e ordens judiciais (*injunctions*), atribui significado aos valores públicos promovendo a reforma estrutural da sociedade, de burocracias estatais e organizações de grande porte (FISS, 1979, p. 5-17).

De modo similar à elaboração de Chayes, Fiss reconhece que há uma transformação na estrutura das partes (FISS, 1979, p. 18-24), que deixa de ser vista de maneira simplista e individualizada na relação autor, réu e juiz e passa a incluir grupos sociais e advogados institucionais. A vítima de um processo estrutural não é um indivíduo, mas um grupo, o que gera desafios de representação devido à multiplicidade de interesses titularizados pelo grupo (vítimas e beneficiários do processo estrutural). O réu, por sua vez, não deve ser visto apenas como sujeito que pratica um ilícito, mas como um agente-chave de toda uma burocracia que precisa ser alterada por provimentos prospectivos e medidas judiciais. Fiss conclui, então, que o processo estrutural tem geralmente natureza coletiva e visa resolver um litígio estrutural, voltando-se à reorganização de estruturas burocráticas e instituições, tendo por objetivo não apenas reparar danos, mas também readequar e reformular políticas para reorganizar e corrigir práticas de atividades violadoras de direitos³.

³ Carlos Alberto de Salles faz uma reflexão interessante sobre o contraponto estabelecido entre a forma como o processo estrutural e o litígio de interesse público foram analisados por Owen Fiss e como foram tratados vinte e cinco anos depois pelos Professores de Columbia Charles Sabel e William Simon no artigo “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, publicado em 2004 na Harvard Law Review. Não se trata de uma diferença quanto à visão dos objetivos do processo estrutural (que para todos eles é submeter determinada instituição a uma profunda adequação do seu modo de funcionamento aos valores constitucionais afirmados pela Corte), mas sim sobre os meios para alcançar esses objetivos. Enquanto para Fiss a análise é bastante centrada no papel do juiz de dar significado concreto aos valores públicos contidos na Constituição, para Sabel e Simon esse não é o ponto central, pois a mudança não viria da afirmação de direitos, mas sim de direitos cujo reconhecimento judicial provoca uma desestabilização das instituições envolvidas, permitindo que, ao se libertarem de suas próprias amarras, elas sejam conduzidas ao atendimento de valores constitucionais, inclusive por meio de intervenções experimentalistas e em bases mais flexíveis (SALLES, 2020, p. 737-739).



A abordagem migra, portanto, de uma lógica imperativa para outra mais dialógica. De uma lógica vista de cima para baixo (*top-down*) para outra de baixo para cima (*bottom-up*). De um modelo de comando-controle para outro experimentalista por meio de interação na qual agentes públicos, autoridade judicial e interessados diretos buscam espaços de consenso, onde seja possível alcançar os objetivos almejados de forma mais maleável e provisional, com a participação inclusive do próprio demandado no desenho e implementação do remédio judicial (SALLES, 2020, p. 737-739).

2. Formulações e práticas na América Latina e no Brasil

2.1. Processo estrutural e direitos sociais

Se é possível dizer que foram autores norte-americanos a nomear, inicialmente, as práticas consideradas diferenciadas no âmbito de processos complexos e litígios envolvendo burocracias e políticas públicas de *estruturais*, foi na América Latina (e outras jurisdições do Sul Global) em que se protagonizou uma prática mais rica e criativa nesse âmbito, conformando uma agenda própria, que se apropriou e ressignificou as construções norte-americanas, tornando-as muito mais detalhadas e criativas do que as formulações iniciais. Assim, não se pretende fazer uma transposição direta da experiência norte-americana para o constitucionalismo brasileiro. As referências a Chayes e Fiss são utilizadas como reconstrução histórica de categorias processuais posteriormente apropriadas e ressignificadas em diferentes contextos institucionais, especialmente na América Latina, cuja tradição constitucional de direitos sociais apresenta pressupostos bastante distintos.

Sendo uma região marcada por uma história recente de ditaduras, crises econômicas e persistentes desigualdades, temas ligados a processos de interesse público e reforma estrutural ganharam força pela via da discussão sobre a atuação das cortes constitucionais e a necessidade de conferir eficácia aos direitos sociais estabelecidos em suas constituições, as quais, em vista do contexto socioeconômico dos anos 80-90 na região, assumiram conteúdos essencialmente programáticos e com ambições transformadoras (BROOCKE, 2020, p. 63). Conforme as cortes constitucionais passaram a ser instadas a interpretar e a aplicar os princípios e direitos sociais previstos nesses ordenamentos, as limitações das noções tradicionais de intervenção do judiciário foram



sendo colocadas à prova, em movimento similar ao descrito por Chayes no contexto norte-americano, porém muito mais focado na construção de noção de direito social própria dos ordenamentos latino-americanos e nos desafios para sua efetivação.

Ao discorrer sobre a atuação das cortes na efetivação desses direitos sociais, Garavito e Franco criticam a perspectiva que denominam de *essencialismo dos direitos*, que enfatiza a declaração da existência de uma violação de direitos e relega a segundo plano a fixação dos remédios à sua violação (GARAVITO; FRANCO, 2010, p. 32). Com isso, advogados e juízes não seriam treinados para desenhar medidas eficazes para garantir o cumprimento das decisões declaratórias. Esses mesmos autores afirmam que inovações recentes do constitucionalismo do Sul Global se embasam em críticas a esse entendimento, em casos paradigmáticos de intervenções judiciais estruturantes em países como a África do Sul, Índia e Colômbia, e analisam em profundidade o caso da sentença T-025 de 2004, da Corte Constitucional colombiana, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” na situação das mais de três milhões de pessoas deslocadas (“*desplazadas*”) em razão da violência no país (2010, p. 13-19). São destacadas, então, certas características que tornariam o caso particularmente relevante no debate sobre a judicialização de direitos humanos via processo estrutural: (1) o tamanho da população beneficiária; (2) a gravidade das violações de direitos; (3) os numerosos atores estatais e sociais; (4) a ambição e duração do processo de implementação das ordens judiciais⁴; e (5) a indeterminação quanto aos detalhes das medidas que deveriam ser adotadas pelas autoridades públicas para atender os *desplazados*, com a primazia de expedição de ordens judiciais que buscam envolver a sociedade civil na elaboração e aplicação das medidas de reparação, mediante um procedimento participativo e gradual⁵.

A discussão proposta por Roberto Omar Berizonce também remete às conexões já exploradas entre a noção de processo de interesse público e o processo estrutural, principalmente no que diz respeito às características processuais desses litígios. O autor trata de características tidas como típicas dos chamados “*conflictos de interés público*”

⁴ “Como se verá, durante el período de seis años analizado neste libro (enero de 2004 a enero de 2010), la Corte Constitucional mantuvo jurisdicción sobre el caso para impulsar el cumplimiento de sus órdenes, através de 84 decisiones de seguimiento (autos) y 14 audiencias públicas de discusión, que hicieron balances del trabajo del Gobierno, y ha dictado nuevas órdenes para impulsar la protección de los derechos de la población desplazada” (GARAVITO, FRANCO, 2010, p. 14).

⁵ Destacam também o fato de que o caso ganhou um lugar de projeção na literatura e jurisprudência internacionais, passando a ser citado em tribunais latino-americanos e em outras partes do mundo (2010, p. 15)



(2017, p. 268), remetendo à experiência argentina e ao caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros” (2004), no qual um grupo de pessoas ingressou com uma demanda contraentes públicos e 44 empresas, demandando a recomposição do meio ambiente, a criação de um fundo para financiar o saneamento da Bacia Matanza Riachuelo e a compensação financeira pelos danos. Segundo Berizonce, essas características seriam (1) o ativismo procedimental e ampliação dos poderes do juiz na condução da causa, com o uso de tutelas mandamentais; (2) o método dialogal utilizado pelo tribunal, de modo público e transparente, com a busca por soluções consensuadas e o incentivo à participação de terceiros, em um “paradigma cooperativo de justiça”; (3) a decisão judicial não se limita a dirimir o conflito no passado, mas se projeta para o futuro, para propor novas práticas institucionais, modificações nas estruturas burocráticas, de modo que a jurisdição exerça uma “função remedial”; (4) a manutenção e aprofundamento do diálogo no cumprimento das decisões judiciais, estabelecendo-se uma relação continuada entre as partes e o juiz, que deixa de se caracterizar como uma fase impositiva para se transformar em uma etapa mais complexa, com possibilidades instrutórias e mecanismos de monitoramento das etapas e dos prazos estabelecidos (BERIZONCE, 2017, p. 268-274).

2.2. Processo estrutural no debate brasileiro

Como já mencionado, a literatura e jurisprudência brasileiras têm apresentado significativas contribuições ao debate sobre processos de interesse público, litígios e processos estruturais. A esse respeito, é pertinente a distinção proposta por Edilson Vitorelli entre litígios e processos estruturais, sendo aqueles “litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, opera” (2020, p. 52) e estes o processo coletivo no “no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a violação a direitos, pelo modo como funciona” (2020, p. 60). É possível também definir o próprio problema estrutural, como “estado de desconformidade estruturada” ou “uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal” e que necessita de reorganização ou de reestruturação (DIDIER, ZANETTI, OLIVEIRA, 2020, p. 45-46). Vitorelli destaca que, ainda que o histórico da discussão sobre o tema apresente um enfoque mais detido em ações (constitucionais e/ou coletivas) envolvendo



políticas e burocracias públicas, litígios estruturais podem também ser direcionados contra entes privados, visando mudanças estruturantes em sua atuação para eliminar ou superar violações de direitos decorrentes das práticas empresariais (2020, p. 53).

Como se vê, as características atribuídas por Garavito e Franco se amoldam à definição de litígio ou caso estrutural, ao passo que os elementos propostos por Berizonce, que em muito dialogam com as características referidas por Chayes e Fiss, podem ser atribuídas às estratégias adotadas pelo Judiciário na condução de processos de interesse público e de processos estruturais. É preciso dar ênfase ao fato de que nem sempre um litígio estrutural terá o tratamento tido como estruturante, o que se verifica, por exemplo, quando a demanda não visa uma efetiva mudança prospectiva na política pública ou na burocracia tida como violadora de direitos. Processos estruturais são, na prática, trabalhosos, demorados, demandam mecanismos de representação e participação complexos, dada a multiplicidade de interesses (VITORELLI, 2020, p. 62) e encontram grande resistência dos entes públicos, privados e de setores do sistema de justiça e do próprio Judiciário (COSTA, 2016, p. 62). Em outras palavras, é preciso reconhecer, de uma perspectiva empírica e sociológica, que os elementos de um caso concreto podem caracterizá-lo como um conflito estrutural, porém, nem sempre o tratamento conferido pelas instituições de justiça e o pedido realizado pelos legitimados poderá ser caracterizado como estruturante, atributo esse que deve ser analisado a partir de parâmetros específicos.

É marcante que o debate sobre processo estrutural no Brasil tem se desenvolvido de forma particularmente profícua na doutrina de direito processual civil, com a sistematização de características ou elementos ligados a questões essencialmente processuais, como a flexibilidade procedimental, a adstrição ao pedido e causa de pedir, os mecanismos processuais decisórios e executivos e a formatação da tutela jurisdicional, dentre outros.

Seguindo essa tendência, Fredie Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Bruno Alexandria Oliveira formulam uma relação de características essenciais e não essenciais do processo estrutural (ou apenas “típicas”), sendo as primeiras: (1) o objeto da demanda ser um problema estrutural, ou um “uma situação de desconformidade estruturada”; (2) a busca de uma transição desta situação para um “estado ideal de coisas”; (3) a necessidade de que o processo se desenvolva em um “procedimento bifásico”; (4) a intrínseca flexibilidade do procedimento e (5) a consensualidade, inclusive para adaptação das



próprias regras procedimentais (2020, p. 52). As características típicas, porém, não essenciais, seriam a multipolaridade, a coletividade e a complexidade do objeto.

Essas diversas classificações apresentam pontos de convergência e especificidades, e por vezes transitam na descrição dos litígios estruturais e, por outras, em preceitos mais prescritivos. Como se verá a seguir, o presente estudo busca consolidar esses pontos de convergência para traçar elementos característicos de processos estruturais que conformem parâmetros orientativos, sempre tendo por norte a vocação dessa formulação teórica e prática, que é viabilizar o surgimento de demandas e de uma atuação judicial mais efetiva e democrática em estruturas públicas ou privadas para eliminar violações de direitos.

Ainda, é preciso consolidar o entendimento de que a participação ampla e efetiva das vítimas deve ser um parâmetro a ser observado em processos que pretendem ser qualificados como estruturais (DONTOS, 2024; ASPERTI, ZUFELATO, GARCIA, 2022). Nesse sentido, Sérgio Arenhart destaca a importância de audiências públicas⁶, participação de *amicus curiae* e de especialistas, com o objetivo de promover participação ampla e a incorporação de aportes técnicos (2017, p. 73), além da necessária intervenção da comunidade nas tratativas negociais, a fim de que a solução obtida espelhe os anseios sociais e que possam fiscalizar a própria atuação do legitimado extraordinário, o que é essencial também à legitimidade das soluções consensuais (2017, p. 77). Tem-se, em verdade, que a participação assume um papel de legitimação democrática dos objetivos a que os processos estruturais se propõem, tanto na posição assumida pelos atores de justiça na arena pública, quanto na projeção e realocações que uma decisão estruturante assume (ASPERTI et. al., 2025, p. 6).

Essa perspectiva ganha importância crucial no debate atinente à judicialização de casos de desastres, nos quais a ampla gama e complexidade das violações de direitos, ao lado da pluralidade de interesses e das múltiplas situações de vulnerabilização da

⁶ “Para admitir todas essas intervenções, são fundamentais, como já se observou, as audiências públicas. Talvez seja correto dizer que os processos que lidam com políticas públicas jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos. Não se pode admitir audiências de conciliação ou de mediação das quais participem apenas as partes formais do litígio. Também não se pode tolerar que os verdadeiros interessados no litígio sejam alijados do debate judicial. Por isso, tais audiências públicas acabam não apenas permitindo a participação de grupos que devem ser ouvidos sempre nessas causas (técnicos e sociedade afetada), mas ainda sendo fundamental para legitimar a atuação do autor da ação coletiva e a intervenção judicial nesse assunto. Por essa razão, as audiências, em processos coletivos que discutem políticas públicas, não podem desenhar-se a partir da lógica do Código de Processo Civil. A elas deve-se permitir ampla participação social e, sempre que possível, devem elas desenvolver-se próximo à comunidade a ser atingida” (ARENHART, 2017, p. 78).



população atingida, são elementos que trazem desafios próprios à participação e ao acesso à justiça das vítimas nos litígios estruturais.

2.3. PL nº 03/2025 sobre Processo Estrutural

As discussões realizadas no Brasil, principalmente no âmbito do processo civil, sobre práticas e elementos procedimentais que possam ser associados a um modelo de processo estrutural, levaram à formação de um grupo de trabalho para elaboração de anteprojeto de regulação do processo estrutural, cujos trabalhos resultaram no Projeto de Lei nº 03/2025 (BRASIL, 2025), de relatoria do Senador Rodrigo Pacheco (PDT).

A proposta legislativa define “problemas estruturais” justamente considerando as limitações do “processo comum”, reproduzindo a lógica de legitimação da noção de processo estrutural a partir das limitações dos modelos considerados “tradicionais” de litigância. Para o projeto, os elementos que invocariam esse tratamento processual diferenciado (dito por “estruturante”) seriam: (i) a multipolaridade; (ii) o impacto social; (iii) a prospectividade; (iv) a natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; (v) a complexidade; (vi) a existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e (vii) a intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (BRASIL, 2025, artigo 1º).

Pela proposta legislativa, caberá ao autor, na petição inicial, indicar o caráter estrutural do litígio, o que poderá ser admitido ou rejeitado pelo juiz, inclusive abrindo a oportunidade para que terceiros que possam contribuir para a análise dessa natureza estrutural (BRASIL, 2025, artigo 5º). Além da decisão judicial, o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual pelas partes (art. 6º)

O Projeto define as normas fundamentais do processo estrutural (art. 2º), relacionadas à prevenção e resolução dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente; primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão; diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados - inclusive os potencialmente impactados pela decisão – visando a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada; participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação



direta e indireta; ampla publicidade e transparência; consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais; flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo; tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados; ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronograma implementado em prazo razoável; valorização da oralidade e instrumentalidade das formas; e observância da boa-fé e cooperação.

Como já mencionado, uma questão central no processo estrutural é a participação. O art. 8º do Projeto de Lei dedica especial atenção à admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio e a realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias. Tais mecanismos estão entre as técnicas elencadas para a condução do processo estrutural, ao lado da realização de audiências públicas, designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito e com o desenvolvimento das atividades de participação social; definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, dentre outras.

Ainda, o artigo 9º do PL nº 03/2025 traz substancial regulamentação sobre o que seria o “plano de atuação” estrutural, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, cronogramas, sujeitos responsáveis, metodologia e periodicidade de supervisão, dentre outros elementos. Determina ainda que o plano poderá ser feito de maneira progressiva, à medida que o objeto da atuação se tornar conhecido, com aportes de novas contribuições pelas partes e oitiva dos grupos interessados e, sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas, sem deixar de ouvir pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado⁷.

⁷ Segundo o art. 11 do PL 03/2025, o monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, apenas quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma definida no plano de atuação estrutural.



Para fins desse artigo, e considerando que o PL não foi aprovado, cabe por ora apenas a descrição da proposta a partir de seus elementos centrais, sem que seja possível, contudo, refletir concretamente sobre seus possíveis impactos em termos de institucionalização do Processo Estrutural e os desdobramentos políticos e normativos decorrentes disso. Mesmo assim, há importantes leituras críticas a serem feitas, em especial sobre o tratamento da participação social pelo projeto, tema crucial para a articulação aqui pretendida entre o processo estrutural e os desastres. Isso porque o projeto traz uma preocupação relevante com a participação direta e introduz, de forma destacada, uma série de mecanismos oriundos, inclusive, dos processos decisórios da esfera política, como reuniões, consultas e audiências públicas. Contudo, não parece enfrentar os contextos de desigualdade que os processos estruturais enfrentam, e não tratam, especificamente, de como a participação deve ser desenhada considerando a desigualdade como pressupostos (ASPERTI et al., 2025).

3. Síntese de elementos do processo estrutural

Sem pretensão de exaurir o debate sobre os elementos caracterizadores do processo estrutural, o seu histórico de sistematização e consolidação conceitual permite a identificação de alguns elementos centrais, que serão a base para a reflexão que se pretende neste estudo sobre a conformidade destes com as características de litígios fundados em desastres socioambientais. As categorias sistematizadas a seguir não pretendem representar um modelo dogmático consolidado de processo estrutural. Constituem uma construção analítica elaborada para este estudo, extraída de autores que partem de pressupostos distintos e, por vezes, incompatíveis entre si. O objetivo não é sugerir um consenso, mas identificar eixos recorrentes que permitam analisar comparativamente a litigância em casos de desastres



Quadro 1 – Eixos de análise de características processuais atribuídas ao Processo Estrutural

Eixos	Características processuais
1. Objeto do litígio / Noção de Problema Estrutural	• Queixa sobre a operação de políticas públicas (CHAYES). • Graves violações de direitos (GARAVITO, FRANCO, 2010) • Reestruturação da atuação de uma burocracia de modo a superar uma situação violadora de direitos (FISS) • Problema estrutural, entendido como um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada (DIDIER JR., ZANETTI JR., OLIVEIRA) • Problema estrutural, entendido como aquele que não permite solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracteriza por elementos como: I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada. situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; necessidade de intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (artigo 1º, PL nº 03/2025)
2. Partes	• Estrutura expansiva e amorfa (CHAYES) • Multiplicidade de visões e interesses que não podem ser necessariamente agrupados em dois blocos distintos (ARENHART, 2017, p. 74) • Complexidade da conformação representativa (VITORELLI, 2022, p. 62) • Multipolaridade (artigo 1º, PL nº 03/2025)
3. Remédio/tutela jurisdicional pretendida	• Indeterminação das medidas a serem adotadas (GARAVITO, FRANCO, 2010) • Possibilidade de decisões condicionadas ou que extrapolem o objeto do pedido (ARENHART, 2017, p. 74) • Remédio prospectivo, modelado <i>ad hoc</i> em linhas flexíveis e amplamente reparadoras, muitas vezes tendo consequências importantes para muitas pessoas, incluindo ausentes (CHAYES; BERIZONCE). • O remédio não é imposto, mas negociado (CHAYES) • Plano de atuação estrutural e ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável (artigo 9º e artigo 2º, IX do PL nº 03/2025)
4. Provas	• A investigação dos fatos não é histórica e adjudicativa, mas preditiva e legislativa (CHAYES).



	• Possibilidade de saneamento compartilhado e designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito (PL nº 03/2025, artigo 8º)
5. Atuação do juiz	• Juiz ativo, com responsabilidade não apenas pela avaliação dos fatos, mas pela organização e moldagem da litigância para garantir um resultado justo e viável (CHAYES). • Flexibilidade procedimental intrínseca (DIDIER JR., ZANETTI JR., OLIVEIRA) • Ativismo procedimental e ampliação dos poderes do juiz na condução da causa, com o uso de tutelas mandamentais (BERIZONCE) • Método dialogal utilizado pelo tribunal, de modo público e transparente, com a busca por soluções consensuadas e o incentivo à participação de terceiros, em um “paradigma cooperativo de justiça” (BERIZONCE)
6. Execução da ordem judicial ou acordo	• A decisão judicial não encerra a atuação judicial no assunto: sua administração requer a participação contínua do judiciário (CHAYES). • Necessidade de manutenção e aprofundamento do diálogo no cumprimento das decisões judiciais, estabelecendo-se uma relação continuada entre as partes e o juiz, que deixa de se caracterizar como uma fase impositiva para se transformar em uma etapa mais complexa, com possibilidades instrutórias e mecanismos de monitoramento das etapas e dos prazos estabelecidos (BERIZONCE) • Possibilidade de revisão ou ajustes nas decisões judiciais e acordos durante a sua execução, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano de atuação estrutural (artigo 10, PL nº 03/2025). • Monitoramento da implementação do plano será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados (artigo 11, PL nº 03/2025).
7. Participação	• Participação direta da população afetada em tratativas negociais (ARENHART, 2017, p. 77) • Audiências que permitam a participação ampla da comunidade envolvida (ARENHART, 2017, p. 74) • Diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, e participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta, como normas fundamentais do processo estrutural (artigo 2º, PL nº 03/2025).

Fonte: Elaboração própria, 2025.



4. Processo estrutural e Desastres

4.1. Desastres como problemas estruturais e medidas de reparação e reconstrução

Como visto, a literatura sobre processo estrutural foi essencialmente desenvolvida a partir de experiências ligadas à reestruturação de políticas públicas e burocracias estatais, em campos variados, e na efetivação de direitos sociais como educação, moradia, segurança pública, sistema carcerário, saúde, meio ambiente, dentre outros. A noção de “estado de inconformidade” se mostra, assim, ligada a omissões, insuficiências ou mesmo ausências de políticas públicas adequadas, levando a uma situação de violação de direitos cuja superação ou eliminação pela via judicial demanda uma intervenção diferenciada, que objetive estabelecer uma transição para um “estado ideal de coisas”, ou ao menos para um estado de não violações. Com o tempo, o protagonismo das estruturas empresariais no cenário político e econômico trouxe à tona a compreensão de que esse estado de desconformidade pode ter sido causado ou ser agravado pela atuação de atores privados, cuja ação ou omissão podem ser ainda mais gravosas do que as condutas praticadas por entes governamentais.

Se tomarmos por base os eixos propostos para compreensão das características associadas ao processo estrutural, tem-se que desastres podem ser - e usualmente, são - reconhecidos como problemas estruturais pela sua complexidade e pela gama de efeitos adversos causados nas populações atingidas e no meio ambiente, com múltiplas e graves violações de direitos. Porém, um adensamento na compreensão de aspectos ligados aos desastres pode resultar em formulações mais específicas.

O estudo dos desastres, seja no campo jurídico, seja em outros campos do saber, é repleto de discussões conceituais, geralmente moldadas por práticas institucionais e por diferentes contextos históricos, reivindicações sociais, mudanças políticas e desafios conjunturais que se apresentam às instituições (MARCHEZINI, 2009, p. 56). Em termos jurídicos-institucionais, a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) define desastre como “resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis, que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (artigo 1º, inciso V, da Lei nº 12.608/2012) (BRASIL, 2012), definição essa que guarda certa similitude com aquela adotada pelo Escritório da ONU de Redução de Risco de Desastres como:



uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, económicos e ambientais (UNDRR, 2015, p. 13)⁸

Essas definições avançaram substancialmente na compreensão do desastre como um fenómeno processual, que não pode ser atribuído a uma aleatoriedade, ou a um acidente, mas sim às condições pré-existentes de vulnerabilidade e baixa capacidade para recuperação das perdas, o que deve orientar as ações de governos e organismos internacionais à prevenção e à gestão de risco. Contudo, segundo enfatiza Norma Valencio, ainda fica em aberto o conteúdo das relações sociais que vulnerabilizam esses grupos afetados ou o reconhecimento de que desastres são fabricados no curso do funcionamento normal de uma sociedade, que aceita e normaliza o incremento de riscos e as rupturas sociais (VALENCIO, 2009, p. 36-37). O desastre, então, não é um evento anormal concentrado no tempo e espaço, mas sim a “materialização da potencialidade dos riscos, através da disrupção social de uma racionalidade anteriormente estabelecida” (SORIANO, VALENCIO, 2009, p. 146).

É sobre essa *racionalidade anteriormente estabelecida* que se deveria amoldar a compreensão dos desastres como problemas estruturais, decorrentes das omissões ou ações de atores governamentais e de entes privados que orientam ou contribuem para a construção do risco e a vulnerabilização de grupos sociais já estruturalmente marginalizados geograficamente, socialmente, racialmente, em termos de gênero, idade, deficiências etc. Mais do que condições pré-existentes, o risco e as vulnerabilidades são elementos que se tornaram estruturantes e normalizados, configurando o que se pode chamar de uma verdadeira “situação de desconformidade estrutural”.

⁸ A definição é extraída do relatório apresentado por um grupo de trabalho à Assembléia Geral da ONU para estabelecimento de indicadores e terminologias para redução de risco de desastres a partir do marco de Sendai: “The Secretary General has the honour to transmit herewith the report of the open ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction established by the General Assembly in its resolution 69/284 for the development of a set of possible indicators to measure global progress in the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 2030, coherent with the work of the Inter Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, and the update of the publication entitled “2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction” (UNITED NATIONS. Human Rights Council. “Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights. in post-disaster and post-conflict situations”, A/HRC/28/76 - 2015). No original, a definição de desastre proposta pelo grupo de trabalho é a seguinte: “A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts”.



Ainda em termos de aspectos relevantes no estudo e enfrentamento de desastres, é preciso que as estratégias e processos dialoguem com as medidas usualmente associadas às etapas do ciclo de gestão de risco de desastres: a prevenção, mitigação e preparo; resposta, reabilitação e reconstrução (UNDRR, 2016). Essas etapas não devem ser compreendidas de modo linear, mas sim cíclico, por vezes se sobrepondo e interagindo entre si (VIANA, 2023, p. 9-11). A definição das medidas a serem adotadas em cada uma delas, por seu turno, deve ser realizada mediante participação efetiva das pessoas atingidas e/ou em situação de risco, assegurando sua centralidade em processos decisórios de elaboração, implementação e monitoramento (FGV, 2019). Ao se reconhecer essa processualidade do desastre - que não se inicia no evento perigoso, tampouco termina na eclosão de seus efeitos – é possível ampliar o olhar sobre as estruturas e interações geradoras de riscos e vulnerabilidades, como condutas empresariais⁹, omissões governamentais e insuficiência de políticas públicas de prevenção, adaptação climática, mitigação e preparo.

Esses elementos denotam que a litigância em casos de desastres deve contemplar essa complexidade e processualidade. A judicialização pode se voltar à reestruturação de políticas públicas que se mostraram omissas e permitiram a perpetuação de vulnerabilidades e condições de exposição, ou que foram insuficientes no preparo, mitigação e resposta. No âmbito de desastres climáticos, essas insuficiências podem estar ligadas às medidas de adaptação climática, que poderiam ter evitado ou ao menos mitigado os efeitos do desastre¹⁰. A estratégia judicial também pode se voltar à adoção ou reconfiguração de ações de resposta, reabilitação e reconstrução, o que deve incluir a reparação integral de vítimas (Viana et al., 2023). Contra empresas causadoras de

⁹ Tomando por exemplo o rompimento da Barragem do Fundão, em 2015, tem-se que o ponto de partida do desastre não está no rompimento da barragem, mas sim, de forma difusa, na situação construída a partir da condução da atividade minerária no território e nos processos e interações correlatos, que se protraem no tempo mesmo após o rompimento (FGV, 2021, p. 101). A superação dessa inconformidade, portanto, deve perpassar pela reestruturação dessa atividade empresarial e das relações sociais por ela afetadas, para além da reparação integral dos danos decorrentes do desastre.

¹⁰ À exemplo, na ação ajuizada após as enchentes do Rio Grande do Sul, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra as municipalidades afetadas requerendo, dentre outras medidas, “Que seja determinado aos réus, de forma conjunta e coordenada, e com a participação ativa dos grupos atingidos, a elaboração de um plano de reestruturação, que contemple os investimentos que serão realizados, acrescidos dos projetos e das ações a serem executados, o qual deverá contemplar medidas estruturais e não estruturais para o planejamento e gestão, em diversas e sucessivas etapas, integrando um plano de redução de riscos a desastres de caráter regional, abrangendo todos os municípios réus” (Petição Inicial, processo nº 5001898-69.2024.4.04.7114, Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal do Rio Grande do Sul).



desastres, os litígios podem invocar a responsabilização pelas ações e omissões que propiciaram a ocorrência do desastre ou pela não adoção das medidas cabíveis de resposta, reabilitação e reconstrução. Em todos esses casos, a tutela jurisdicional deve ser orientada pela noção de reconstrução para melhor (*“build back better”*), pela qual o retorno a situação pré-desastre é insuficiente, na medida em que foram nessas condições, justamente, que viabilizaram que o desastre ocorresse. Assim, a litigância de desastres exige a incorporação das lições aprendidas e a modulação de remédios processuais voltadas para o futuro, com a implementação de medidas que reduzam o risco e que viabilizem a construção de resiliência¹¹ junto às comunidades atingidas (UNDRR, 2015)¹².

4.2. Centralidade das pessoas atingidas, representação e participação social

Desastres afetam de forma mais aguda as comunidades e grupos vulneráveis, que já são relegados a condições e territórios mais expostos a riscos ambientais, climáticos e/ou tecnológicos. Os impactos são sentidos de forma muito diversa, com variados graus de severidade, acarretando danos também diversos e suscitando diferentes pretensões e prioridades dentre os grupos afetados, conformando coletividades complexas, com graus maiores ou menores de articulação e mobilização.

Essa realidade suscita desafios próprios de representação e de participação direta, que deve dar conta dessa multiplicidade de interesses, além de proporcionar o

¹¹ Resiliência é definida pela ONU como “a capacidade de indivíduos, domicílios, comunidades, cidades, instituições, sistemas e sociedades de prevenir, resistir, absorver, adaptar-se, responder e recuperar-se de forma positiva, eficiente e eficaz quando confrontados com uma ampla gama de riscos, mantendo um nível aceitável de funcionamento sem comprometer as perspectivas de desenvolvimento sustentável, paz, segurança, direitos humanos e bem-estar para todos” (no original: *“the ability of individuals, households, communities, cities, institutions, systems and societies to prevent, resist, absorb, adapt, respond and recover positively, efficiently and effectively when faced with a wide range of risks, while maintaining an acceptable level of functioning without compromising long-term prospects for sustainable development, peace and security, human rights and well-being for all”*) (UNITED NATIONS, 2020).

¹² A noção de “reconstrução para melhor”, ou *“build back better”*, é prevista no Marco de Sendai nos seguintes termos: “Prioridade 4. Melhorar a preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e para Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução. O crescimento constante do risco de desastres, incluindo o aumento da exposição de pessoas e ativos, combinado com as lições aprendidas com desastres do passado, indica a necessidade de reforçar ainda mais a preparação para resposta a desastres, tomar medidas com base na previsão de eventos, integrar a redução do risco de desastres na preparação para resposta e assegurar que exista capacidade para resposta e recuperação eficazes em todos os níveis. É fundamental promover o empoderamento das mulheres e das pessoas com deficiência para liderar publicamente e promover abordagens de resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução com igualdade de gênero e acesso universal. Os desastres demonstram que a fase de recuperação, reabilitação e reconstrução, que deve ser preparado antes que ocorra um desastre, é uma oportunidade fundamental para reconstruir melhor, inclusive pela integração da redução do risco de desastres em medidas de desenvolvimento, construindo nações e comunidades resilientes aos desastres”(UNDRR, 2015).



acesso adequado à informação e a instâncias de escuta, prestação de contas e deliberação.

Em termos de conformação representativa, os legitimados coletivos, que na legislação brasileira se pautam por um modelo de legitimação concorrente, devem assegurar, de um lado, que os diversos e múltiplos interesses sejam adequadamente representados e, de outro, que essa diversidade de representados não inviabilize uma ação coordenada, capaz de mitigar as assimetrias existentes entre as pessoas atingidas e os entes públicos e privados acionados na litigância.

Para além das preocupações com a atuação dos legitimados e com a representação dos interesses das coletividades atingidas, processos que lidam com desastres não podem prescindir de espaços e mecanismos de participação social direta das vítimas. Nesse sentido, o Marco de Sendai (2015) reconhece a necessidade de que a prevenção e a gestão de desastres adotem uma abordagem centrada nas pessoas atingidas, viabilizando-se uma “participação inclusiva, acessível e não-discriminatória”, especialmente para mulheres, crianças e pessoas em situação de vulnerabilidade (p. 4-8). Por isso, processos judiciais e, em especial, ações coletivas que tratem de desastres devem assegurar mecanismos de participação efetivos (VIANA et alii, 2023, p. 111)¹³, que considerem os obstáculos de acesso à justiça decorrentes dessas vulnerabilidades, bem como a assimetria entre as vítimas e os entes públicos e privados a quem é atribuída a responsabilidade pelo desastre e/ou pela situação de risco (ASPERTI, ZUFELATO, GARCIA, 2022).

Cristiana Losekann aponta que embora a mobilização dos atingidos no caso do desastre da Vale S.A. em Brumadinho (MG) tenha considerado a participação como um requisito fundamental para assegurar decisões justas, consolidando, entre as instituições de justiça, a ideia de participação enquanto princípio a ser respeitado (2020, p. 34), há risco em mobilizar esse conceito, já tensionado na teoria política, uma vez que a participação não conduz, por si só, a resultados democráticos e justos. No caso de desastres, há um desafio específico acerca de *quem participa*, porquanto “para definir quem participa, nesse caso é fundamental a definição de quem foi/é atingido” (2020, p.

¹³ Vide Recomendação nº 35 do Protocolo “Acesso à Justiça e Desastres”, que trata do “Estabelecimento de mecanismos de incidência e participação das pessoas atingidas nas negociações, acordos, e demais decisões no processo reparatório” (NAJUPMESC, 2023, p. 111).



35)¹⁴. Ela ressalta que um processo participativo demanda, portanto, o reconhecimento dos obstáculos no próprio reconhecimento e autoidentificação da condição de atingido, das desigualdades e diferenças sociais existentes e das diferentes percepções sobre os próprios efeitos do desastre, para que seja possível buscar, então, diferentes formas de garantir a expressão do dissenso e das várias formas de comunicação e linguagem.

É necessário, portanto, aprofundar o estudo sobre os mecanismos processuais para viabilizar a participação direta da população afetada em processos ditos estruturais, de modo que ela se dê não apenas de maneira *proforma*, mas sim ampla e efetiva em todas as etapas processuais e em tratativas negociais¹⁵. Dentre estes mecanismos¹⁶, merece destaque a constituição de estruturas de governança deliberativa, por meio de comitês que incluam os atingidos em sua composição (FGV, 2022); a realização de reuniões e de audiências públicas, desde que promovam a efetiva escuta e deliberação pelas pessoas atingidas, e a contratação de assessorias técnicas, que são organizações que atuam em apoio aos atingidos, mediante atuação interdisciplinar, em atividades de “mobilização, comunicação, acesso e sistematização de informações, elaboração e interpretação de documentos técnicos, facilitação de reuniões e de procedimentos de tomada de decisão, dentre outras funções a serem acordadas com a própria comunidade atingida” (ASPERTI, ZUFELATO, GARCIA, 2022, p. 226; FGV, 2023, p. 104-107¹⁷).

¹⁴ “Marcar a distinção de gênero no subtítulo acima anuncia apenas uma das dimensões de especificidade que existem na definição de quem é atingido. Como acontece nos conflitos ambientais, são atingidos todas as comunidades e seres que existem na rota de um empreendimento. No caso de um desastre há ainda o fato contingencial, catastrófico, e a intensidade do acontecimento, que é grave. Assim, embora possamos conhecer por observação das territorialidades preexistentes quem é atingido, apenas o escrutínio rigoroso do caso pode identificar quem e o que foram atingidos. Além disso, conforme já foi apresentado acerca da problematização da participação na teoria política contemporânea, há quem mesmo sendo atingido não se reconheça assim, em função de constrangimentos culturais, sociais e econômicos, bem como pela existência de variáveis sobre as quais não temos controle e acesso. Por exemplo, no caso de uma pequena vila de ribeirinhos que usam, sem saber, água contaminada por decorrência dos rejeitos de mineração. Eles são atingidos pelas consequências do desastre mesmo que não saibam disso. Ou seja, são necessários mecanismos complementares à autoidentificação para que possamos garantir reparação a todos” (LOSEKANN, 2020, p. 35).

¹⁵ Sofia Dontos analisou os desafios da participação estrutural em casos de desastres, com base em pesquisa empírica que enfatizou a centralidade dos atingidos na construção de parâmetros participativos, garantindo maior protagonismo às assessorias técnicas independentes, para assegurar a voz da comunidade no sistema de governança estabelecido pelo processo estrutural (DONTOS, 2024, p. 23-37).

¹⁶ A esse respeito, Sofia Dontos analisa especificamente os casos de desastres de mineração envolvendo as empresas Samarco, Vale e Braskem e propõe um estudo focado em elementos ligados à participação, tendo em vista a multipolaridade dos conflitos estruturais, a assimetria entre as partes e as vulnerabilidades da população atingida, e as limitações próprias do processo coletivo (DONTOS, 2024). Ela destaca, como critérios de análise, o uso de conceitos de técnicas de autocomposição, audiências públicas, ATIs e governança (DONTOS, 2024, p. 34).

¹⁷ Vide Recomendação nº 35 do Protocolo “Acesso à Justiça e Desastres”, que trata da “Contratação de assessorias técnicas independentes para as pessoas atingidas” (VIANA et. al., 2023, p. 104-107).



Para uma adequada participação dos atingidos nesses espaços é preciso assegurar o acesso à informação e a capacidade também de produzir dados e elementos técnicos para incorporar saberes e conhecimentos da comunidade na formulação e execução das medidas estruturantes. Um mecanismo essencial que vem ganhando maior destaque no contexto dos desastres são as Assessorias Técnicas Independentes (ATI)¹⁸, que são organizações escolhidas pelos grupos atingidos para assegurar sua centralidade decisória, mediante apoio interdisciplinar, compreendendo atividades de “mobilização, comunicação, acesso e sistematização de informações, elaboração e interpretação de documentos técnicos, facilitação de reuniões e de procedimentos de tomada de decisão, dentre outras funções a serem acordadas com a própria comunidade atingida” (ASPERTI; ZUFELATO; GARCIA, 2022, p. 226). As ATIs também se mostram fundamentais para tensionar o desequilíbrio estratégico entre atingidos e as empresas causadoras do desastre ou o Poder Público, fazendo frente às provas unilaterais, às estratégias de inviabilização do desastre e às necessidades de orientação jurídica e não jurídica das comunidades, para o adequado exercício de seus direitos (CUNHA; CHIUZULI, 2024, p. 24).

É preciso ressaltar, contudo, as persistentes dificuldades de se assegurar uma participação com efetivo poder deliberativo, nos espaços de governança usualmente pensados e implementados em casos de desastres, o que se dá em razão das assimetrias estruturais entre as comunidades atingidas e os poluidores e/ou o Poder Público. Adotando-se a centralidade da pessoa atingida como preceito, é necessário superar lógicas de mera outorga da participação, usualmente restrita à escuta e, no máximo, à consulta das pessoas atingidas, para se avançar na implementação de mecanismos que promovam uma efetiva redistribuição de poder, sob o risco de se replicar dinâmicas reprodutoras do *status quo* (ARNSTEIN, 2002). Isso não quer dizer que todas as reivindicações das pessoas atingidas sejam atendidas, mas que suas posições econômicas e sociais sejam levadas no ajuste de procedimentos e na tomada de decisões (ASPERTI et. al., 2025).

¹⁸ As ATIs hoje encontram previsão na Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Lei nº 23.795/2021 de Minas Gerais), na Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (Lei nº 14.755/2023), e na própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº 12.608/2012).



4.3. Diagnósticos e avaliação de risco

A noção de risco é central ao enfrentamento de desastres e, por conseguinte, permeia também a judicialização de medidas ligadas à prevenção, mitigação, preparo, resposta e reconstrução. Tradicionalmente endereçado de forma eminentemente técnica e pretensamente objetiva e científica, o risco passa a ser compreendido como um produto do modo de produção industrial, ou um efeito colateral sistemático dos processos de modernização, e que na pós-modernidade deixa de se vincular apenas ao lugar onde foi gerado (tradicionalmente a *fábrica*) para ameaçar a vida no planeta, sob todas as suas formas (BECK, 1986, p. 27-32). Instrumentos e processos sociais de definição do risco e de atribuição de causalidade tornam-se, assim, elementos-chave em termos sociopolíticos (BECK, 1986, p. 27), melhor e mais frequentemente mobilizados por aqueles que possuem mais recursos técnicos e legais (FGV, 2021, p. 103)¹⁹. Uma leitura que desconsidere a construção social inerente ao risco pode levar a crer que instrumentos técnicos e análises preditivas seriam capazes de controlar ameaças e gerir o risco e, com isso, prevenir a ocorrência de desastres, mediante, por exemplo, sistemas sofisticados de monitoramento de barragens e de apuração de fenômenos meteorológicos (VALENCIO, 2009, p. 38).

Contudo, sem ações efetivas voltadas à redução de vulnerabilidades e de reversão do processo de construção social do risco, essas ações servirão, no máximo, para melhorias em sistemas de alerta, porém não para a prevenção e para o preparo efetivo das comunidades, de modo que os desastres continuarão ocorrendo e produzindo impactos igualmente ou mais severos. Também é preciso incorporar as compreensões e concepções da própria comunidade sobre o seu território, na medida em que, como alerta Mariana Siena, “a concepção de risco não é igual para todos”, apresentando-se como “uma das ligações da luta pela representação do mundo, perspectiva que comporta uma

¹⁹ Novamente referenciando o caso da Samarco (ou rompimento da Barragem do Fundão), estudo conduzido pela Fundação Getúlio Vargas, na condição de assistente técnica do Ministério Público Federal, questiona as premissas e conclusões técnicas de relatório que apoiou o posicionamento da Fundação Renova e das empresas poluidoras (Samarco, Vale e BHP Billiton) que se recusou a reconhecer a Região Estuarina, Costeira e Marinha do Espírito Santo como atingida pelo desastre: “As conclusões defendidas pela Fundação Renova a partir da análise por ela realizada do estudo da consultoria Tetra Mais é um exemplo, aplicado ao caso do rompimento de Fundão, de como instituições podem ter o poder de afirmar o que conta ou não como risco a populações e ambientes a partir de um conjunto de dados selecionado, limitado em seu escopo e em determinados critérios interpretativos e conceituais, já que deixa de lado questões socioeconômicas e mesmo estudos ambientais que vão na contramão de seus argumentos. O entendimento sobre a autoridade, então, de quem tem legitimidade para a definição do que é ou não fator de risco é crucial para a compreensão da estrutura que guia a gestão de riscos” (FGV, 2021, p. 103).



dimensão de conflito e poder envolvendo uma diversidade de atores” (SIENA, 2009, p. 80-81). Ganha importância singular, portanto, o conhecimento construído a partir de trocas intergeracionais e do aprendizado sobre as interações com o território produzidas na vivência cotidiana, nos processos de enfrentamento, nas noções adaptativas, saberes geralmente tidos como subalternos pela ciência moderna (SIENA, 2009, p. 82-85).

Processos estruturais que lidem com desastres devem enfrentar o desafio de identificar e mapear o risco por meio de abordagens híbridas, que articulem saberes técnicos e comunitários, e que reconheçam a dimensão sociopolítica de suas causas e efeitos. Ainda, tais processos devem ser pensados a partir da premissa de que as vulnerabilidades prévias e agravadas pelo desastre são parte do problema estrutural a ser enfrentado e são um elemento a ser considerado na aferição das vias participativas e da conformidade representativa do legitimado processual.

Ganha importância, portanto, uma dimensão da instrução probatória que, além de prospectiva (como eliminar ou mitigar o risco) é também estrutural, interdisciplinar e contextualizada (como o risco foi construído, como deve ser interpretado e como deve ser enfrentado considerando as feições do território e os saberes e demandas da comunidade).

4.4. Papel do Judiciário e desafios de implementação de medidas de reforma estrutural

Talvez o ponto de maior controvérsia nos debates sobre processos estruturais resida na legitimidade do Judiciário para o exercício de novos papéis, com a ampliação de poderes do juiz tanto para o estabelecimento das medidas estruturantes em si, quanto para a sua implementação. Críticas também se dão quanto à extensão no tempo dessa intervenção: o juiz se torna um fiscalizador quase que por tempo indeterminado da execução de medidas, no exercício de atribuições muito distantes do exercício clássico da sua função jurisdicional. Especialmente em casos de desastres envolvendo grandes corporações e/ou interesses políticos, as repercussões do caso acabam por aguçar esse protagonismo do julgador, que pode assumir até mesmo feições de pessoalismo²⁰.

²⁰ É o caso do juiz que atuou por anos no caso da Samarco, que se autodominou em evento público o Moro do ambiental, diante da reunião, por conexão, de diversas ações coletivas de grande complexidade na sua vara (Elisângela Colodeti e Naiana Andrade, “‘Sergio Moro’ do Meio Ambiente: força-tarefa pede a saída de juiz do caso Samarco”, CartaCapital, 31 mar. 2021, atualizado (...). Disponível em:



O artigo não tem por objetivo adentrar no debate sobre o papel do Judiciário no controle de políticas públicas - tema bastante complexo no campo dos processos coletivos e estruturais e que tangencia a teoria de separação de poderes e discussões sobre as capacidades institucionais do Judiciário (ARGUELES, LEAL, 2011)²¹- mas examina os desafios desse protagonismo a partir da centralidade da participação das comunidades atingidas, a qual, como visto, deve orientar a implementação de mecanismos de participação que sejam efetivamente aptos a viabilizar um protagonismo das pessoas atingidas, o que reconfigura, de certa forma, o próprio papel do julgador na condução do processo. Tem-se, portanto, que, se, de um lado, uma atuação diferenciada do magistrado é essencial para viabilizar a tutela de direitos em casos complexos, envolvendo realidades dinâmicas, como nos desastres, de outro o papel do juiz não pode se sobrepor às necessidades de construção de medidas em conjunto com as comunidades atingidas. Em outras palavras, a atuação do juiz não se confunde com protagonismo: este deve pertencer à coletividade vitimizada. Essa centralidade das comunidades e a necessidade de conhecer os territórios atingidos são, em verdade, fatores que podem direcionar de forma bastante própria o que se entende por atuação judicial diferenciada em casos de desastres.

A legitimação desse papel, de ativismo e flexibilização procedimental e de mediador institucional, pressupõe atividades de escuta, desenho e de implementação de espaços e mecanismos próprios de consulta, deliberação, prestação de contas e de informações, durante todo o processo, e principalmente quando da execução de medidas determinadas ou acordadas entre os envolvidos. O juiz de processos estruturais de desastres tem de lidar com produção de diagnósticos tecnicamente complexos, que precisam ser articulados com saberes locais e traduzidos para as comunidades. Ainda, é esperado que ele se aproxime do território atingido, inclusive fisicamente, realizando

<https://www.cartacapital.com.br/justica/sergio-moro-do-meio-ambiente-forca-tarefa-pede-a-saida-de-juiz-do-caso-samarco/>. Acesso em: 26.09.2025)

²¹ Os autores investigam o uso argumento das capacidades institucionais, tal como formulado por Cass Sustein e Adrian Vermeule (2003), que trata de como certas instituições, tendo em vista suas características, interpretam e aplicam a lei, partindo da constatação do uso frequente desses autores para crítica da atuação do Judiciário, em defesa de sua autocontenção. Esse é um argumento frequentemente veiculado, por exemplo, na crítica ao uso sobre processo estrutural, como mecanismo que incrementaria os poderes do Judiciário para além de suas próprias capacidades. Argueles e Leal, contudo, ressaltam a pertinência da análise comparativa entre instituições, porém destacam que essa abordagem consequencialista tem de ser amparada por aportes empíricos, para aferição das capacidades reais das instituições analisadas. Partindo-se desse raciocínio, é possível sustentar a pertinência e adequação da atuação do Judiciário, em uma lógica estrutural, diante de evidências de sua maior capacidade no caso concreto de dar concretude aos direitos litigados.



reuniões e audiências junto à população, podendo utilizar, inclusive, o instituto da vistoria (artigo 464 do CPC), tanto durante a fase de conhecimento quanto para fins de monitoramento da implementação das medidas impostas ou acordadas.

O procedimento do processo estrutural precisa ser mais flexível, adaptando-se às peculiaridades do conflito, e o papel do Judiciário vai além da aplicação do direito ao caso concreto por meio da sentença, demandando-se do juiz habilidades de escuta, gestão e diálogo com diferentes interesses e interlocutores que requerem, constroem e implementam as medidas necessárias à transformação de uma instituição ou de uma política pública, com metas, cronograma, indicadores e responsáveis. O acompanhamento da implementação dessas medidas de reforma estrutural é tão importante quanto a sua elaboração, pois demanda cooperação, avaliação, revisão e construção de governança.

4.5. Síntese da análise dos elementos do processo estrutural em casos de desastres

Como visto, premissas e noções centrais ao campo da gestão de risco e reparação de desastres – em especial o reconhecimento de suas complexidades, do seu caráter processual e cíclico e da centralidade das pessoas atingidas – trazem particularidades no tratamento dos desastres pela via processual, cabendo refletir sobre a necessidade de uma customização, ou uma reinvenção, ao menos parcial, de aspectos processuais usualmente ligados à noção de processo estrutural. O quadro a seguir sintetiza essas particularidades, associando-as aos eixos extraídos da literatura sobre processo estrutural já trabalhada nos tópicos anteriores:

Quadro 2 – Particularidades do tratamento de casos de desastres em processos estruturais

Eixos	Particularidades dos desastres
1. Objeto do litígio / Noção de Problema Estrutural	• Processualidade do desastre • Reconhecimento das vulnerabilidades e condições de exposição pré-existentes (“situação de desconformidade estrutural”) • Necessidade de adequação do objeto às etapas do ciclo de gestão de risco de desastres: a prevenção, mitigação e preparo; resposta, reabilitação e reconstrução
2. Partes	• Diversidade de violações de interesses e pluralidade de interesses afetados



3. Remédio/tutela jurisdicional pretendida	• Medidas voltadas à reestruturação de políticas públicas ligadas ao ciclo de gestão de risco de desastres, adoção ou reconfiguração de ações de resposta, reconstrução e reabilitação, e responsabilização de empresas causadoras do desastre
4. Provas	• Identificação e mapeamento de riscos com articulação de saberes técnicos e comunitários • Instrução probatória que deve ser prospectiva, estruturante, interdisciplinar e contextualizada.
5. Atuação do juiz	• Condução do processo não pode se sobrepor ao protagonismo das comunidades atingidas • Deve se aproximar do território atingido, inclusive com o uso do mecanismo da vistoria judicial
6. Execução da ordem judicial ou acordo	• A escuta, gestão e diálogo devem ocorrer durante todo o trâmite processual, em especial na fase executiva, viabilizando-se a participação ativa das comunidades atingidas também nesse monitoramento
7. Participação	• Representação de grupos vulneráveis e vulnerabilizados pelo desastre • Centralidade das pessoas atingidas • Práticas já existentes de participação direta: estruturas de governança e assessorias técnicas independentes

Fonte: Elaboração própria

Conclusões

Conformada a partir de conceitos de processo de interesse público e de reforma estrutural, a noção de processo estrutural foi reconfigurada por meio de aportes da experiência latino-americana, com especial ênfase, no caso brasileiro, a aspectos processuais, bastante enfatizados no projeto de lei hoje em discussão sobre a matéria.

Ao retratar esse histórico, é possível verificar que a construção da ideia de processo estrutural oferece categorias úteis para compreender e enfrentar litígios decorrentes de desastres, mas que a mera transposição de seus elementos tradicionais se mostra insuficiente. A processualidade dos desastres, sua dimensão cíclica e a multiplicidade de atores e interesses envolvidos demandam adaptações específicas, que enfatizem a prevenção, a mitigação e a reconstrução, ao mesmo tempo em que assegurem a centralidade das pessoas atingidas.

Constatou-se que, embora as características associadas aos eixos de análise utilizados – objeto, partes, remédios, provas, atuação do juiz, execução e participação –



mantenham pertinência, sua aplicação em contextos de desastres exige releituras críticas. O objeto do litígio deve ser compreendido à luz da complexidade e da processualidade do desastre, bem como da produção social do risco; a configuração das partes precisa lidar com coletividades complexas e heterogêneas; os remédios devem articular-se às fases do ciclo de gestão de riscos, com caráter prospectivo e flexível; a produção probatória deve incorporar tanto a expertise técnica quanto os saberes comunitários; e a atuação judicial deve equilibrar ativismo institucional com respeito ao protagonismo das comunidades atingidas. De modo transversal a esses aspectos, a participação deve ser entendida como um elemento legitimador do processo, a ser assegurada mediante procedimentos efetivos de escuta e deliberação, arranjos de governança e a adoção de práticas já consolidadas no âmbito dos desastres, com destaque para as assessorias técnicas independentes.

Diante desse quadro, pode-se afirmar que os desastres funcionam como campo de prova e, ao mesmo tempo, de reinvenção do processo estrutural. Ao desafiar e esgarçarem categorias estabelecidas, impõem o desenvolvimento de um modelo processual que reconheça a interdependência entre vulnerabilidade, risco e violação de direitos, e que seja capaz de assegurar reparação integral e de fomentar a construção de resiliência.

Referências bibliográficas

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista do TRF1*. Brasília, v. 29, n. 1/2 jan./fev. 2017

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação*. PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002²².

ASPERTI, Maria Cecília de A.; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevilini. Acesso a Justiça e Desastres: As assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. *Direito Público*, v. 19, n. 102, 2022.

²² Artigo original: ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 4, n. 35, p. 216–224, 1969. DOI: 10.1080/01944366908977225. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>.



ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, CUNHA, Luciana Gross, CHIUZULI, Danieli Rocha, FERRARO, Luiza Pavan. Participação Social no Processo Estrutural. *Direito Público*, v. 22, n. 113, 2025.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma nova modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BERIZONCE, Roberto Omar. *Los conflictos de interés público*. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodium, 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 03, de 2025. Disciplina o processo estrutural como instrumento adequado à efetivação de decisões judiciais em litígios complexos. Brasília, DF, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; e dá outras providências.

BROOCKE, Bianca M. Schneider Van Der. *Estado de coisas inconstitucional e Managerial Judging: gestão judicial ativa e dialógica nos litígios estruturais*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 2020.

CHAYES, A. (1976). The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, 89(7), 1281-1316.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 2, p. 38-68, 2016.

CUNHA, Luciana Gross; CHIUZULI, Danieli Rocha. Assessorias Técnicas Independentes e desastres: uma análise do conceito à luz do acesso à justiça. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir. /UFRGS*, v. 19, n. 1, p. 1-29, 2024.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. Vol. 203. Ano 2020. p. 45-81.

DONTOS, Sofia Athanese. *Processo estrutural e participação dos atingidos em casos de desastres*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

FISS, Owen M. Foreword: The forms of justice. *Harvard Law Review*, v. 93, p. 1, 1979.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *Parâmetros para uma abordagem baseada em direitos humanos para a resposta e reconstrução de desastres envolvendo empresas*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em:



<https://repositorio.fgv.br/items/bb940f5b-90bd-4d00-9d02-b9432c1852e5>. Acesso em: 26 set. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Região Estuarina, Costeira e Marinha do Espírito Santo: reconhecimento, responsabilidade e danos socioeconômicos decorrentes do desastre da Samarco. Nota técnica Projeto Rio Doce. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/038859be-5579-48e1-a443-74f5bedd074f>. Acesso em: 26 set. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Subsídios para o aprimoramento da governança da reparação do desastre do Rio Doce. Nota técnica. São Paulo: FGV, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/641f3789-0d0e-459c-8ecb-eade5d76887>. Acesso em: 26 set. 2025.

GARAVITO, Cesar A. Rodriguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010.

LOSEKANN, Cristiana. Desafios da participação na reparação de desastres-entre modelos, públicos e comunidades imaginadas. *Ciência e Cultura*, v. 72, n. 2, 2020, p. 34-36.

MARCHEZINI, Victor. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. VALÊNCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (Orgs.). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009, p. 48-57.

SALLES, Carlos Alberto de. Reforma estrutural e experimentalismo nos processos de interesse público. MILARÉ, Édís (Org.). *Ação Civil Pública após 35 anos*. 1ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 731-742.

SIENA, Mariana; VALÊNCIO, Norma. Gênero e desastres: uma perspectiva brasileira sobre o tema. VALÊNCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano C. (Orgs.). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa, 2009. p. 58-66.

SORIANO, Érico; VALÊNCIO, Norma. Riscos, incertezas e desastres associados às barragens: os riscos referentes à Itaipu Binacional. VALÊNCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano C. (Orgs.). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 147-165.

SUSTEIN, Cass R., VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 156, 2002.

UNITED NATIONS. UN Common Guidance on Helping Build Resilient Societies. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <https://unsdg.un.org/resources/un-common-guidance-helping-build-resilient-societies>. Acesso em: 30 set. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva: UNDRR, 2015. Disponível em:



<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>. Acesso em: 26 set. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). General Assembly. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. A/71/644. Genebra: UN, 2016. Disponível em: www.preventionweb.net/publications/view/51748, acesso em 26 set. 2025.

VALÊNCIO, Norma et al. Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de Defesa Civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.20, n.1, 2006, p. 44-60.

VALÊNCIO, Norma. Da 'área de risco' ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. VALÊNCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (Orgs.). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 34-47.

VIANA, Ana Tereza de Carvalho et al. *Protocolo Acesso à Justiça e Desastres: Recomendações elaboradas para o Sistema de Justiça para atuação em casos de desastres*. São Paulo: FGV Direito SP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/616abe6c-b517-41de-be38-3023be78e7ad>. Acesso em: 26 set. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020.



Sobre as autoras

Maria Cecília de Araujo Asperti é Professora da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP) e co-coordenadora do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos (NAJUPMESC FGV). Doutora em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP)

Daniela Monteiro Gabbay é Professora da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP) e co-coordenadora do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos (NAJUPMESC FGV). Doutora em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP)

Créditos de autoria:

As autoras contribuíram igualmente com a conceituação, escrita e revisão do artigo.

Declaração sobre conflito de interesses:

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento:

Não houve financiamento para realização da pesquisa.

Declaração de Disponibilidade de Dados:

Os dados que sustentam a pesquisa estão disponíveis no próprio artigo.

Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial:

Foi utilizada ferramenta ChatGPT (versão 5.5) para a identificação de eventuais erros de digitação, concordância e ortografia na versão final deste texto e para checagem das referências bibliográficas.

Editoras Responsáveis pela Avaliação e Editoração

Carolina Alves Vestena e Bruna Bataglia.

