

## PROCESSO ESTRUTURAL E TRANSPOSIÇÃO DE ESTADOS DE COISAS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

*The resolution of fundamental social rights conflicts through structural injunction and transposition of states.*

Éder Machado Leite, graduado em Direito pelo UniCEUB, especialista em Direito Internacional dos Conflitos Armados pela UnB, mestre em Direito Constitucional pelo IDP, advogado, SHIS, QI 21, conjunto 11, casa 01, Lago Sul, Brasília/DF, 61 98328-0187, [ederleite.academico@gmail.com](mailto:ederleite.academico@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-3358-667X>

Palavras chaves: Processo Estrutural; Direitos Fundamentais; Estados de Coisas;

Key Words: Structural Injunction; Fundamental Rights; State of Affairs;

### **RESUMO:**

O desenvolvimento do processo civil tem criado modelos de solução para conflitos coletivos e individuais homogêneos. Todavia, ainda predomina o modelo adversarial, bipolar e binário de processo, mesmo para tratamento de direitos com origem homogênea, como os direitos fundamentais sociais. Tendo em vista que esses direitos dependem de políticas públicas para sua fruição, as violações e restrições estão ordinariamente relacionadas com problemas estruturais no programa. Por conseguinte, a prestação jurisdicional produzida a partir do modelo tradicional de processo pode gerar disfuncionalidades como interferência em políticas públicas e sobre o direito de terceiros, sem resolver o problema estrutural que dá origem à judicialização. É com o foco na solução desse tipo de problema que se analisará a judicialização de direitos fundamentais sociais.

### **ABSTRACT:**

*The expansion of the civil procedure has created a pattern for solving individual and homogeneous collective conflicts. However, the adversarial, bipolar, and binary process model still predominates, even for treating collective rights, such as fundamental social rights. Since these rights rely on public policies to get to citizens, violations and restrictions are directly related to structural problems in the policy. Consequently, the judicial provision provided in the traditional process model can generate dysfunctions*

*such as interference in public policies and third-party rights without solving the structural problem that gives rise to judicialization. This dissertation will focus on judicializing fundamental social rights to solve a lack of enjoyment of basic public policy.*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A complexidade inerente aos direitos fundamentais sociais: formas de garantia e aplicação; 3. Processos Estruturais como um caminho à transposição de estados de coisas para solução da macrolide; 4. Conclusão

## **1 – INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal brasileira consagrou os direitos sociais com o *status* de direito fundamental. Dada a força normativa dessas disposições<sup>1</sup>, permitiu-se a judicialização dos casos de violações ou restrições desses direitos, o que tem se dado preferencialmente por meio de ações individuais.<sup>2</sup>

Como o destinatário dessa norma é o próprio Estado, a falta de políticas públicas adequadas para obtenção de direitos fundamentais conduz inúmeras pessoas à propositura de demandas envolvendo pretensões isomórficas em face do poder público. Essas demandas compõem o que se convencionou chamar de litigância de interesse público (*Public interest litigation*) e, segundo Dierle Nunes, representam fator determinante da geração de demandas repetitivas, que têm se tornado uma regra<sup>3</sup>.

A partir da conjugação da constitucionalização dos direitos fundamentais sociais e da consequente litigância de interesse público, estabeleceu-se que não há discricionariedade diante de direitos fundamentais.<sup>4</sup> Todavia, uma das consequências da mitigação na discricionariedade dos poderes político-administrativos é a interferência Judicial nos programas de governo destinados à concretização dos próprios direitos fundamentais sociais.

Conquanto a litigância de interesse público se dê preferencialmente por meio de ações individuais, o Direito Processual Civil passou a tratar de interesses transindividuais

---

<sup>1</sup> HESSE, Konrad. *A força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

<sup>2</sup> MENDES, Conrado Hubner; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ARANTES, Rogério Bastos (COORDENAÇÃO). *Direitos e Garantias Fundamentais, Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa. Conselho Nacional de Justiça: 2018.

<sup>3</sup> THEODORO JR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. Cap. 7.

<sup>4</sup> ABOUD, Georges. **Discricionariedade administrativa e judicial: o Ato Administrativo e a Decisão Judicial**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

com a introdução de normas processuais coletivas<sup>5</sup>; <sup>6</sup> e, em seguida, com o aperfeiçoamento e ampliação dos novos mecanismos que compõem o microsistema processual coletivo.<sup>7</sup>

A Constituição Federal de 1988, também nesse tema, teve relevante importância ao legitimar associações de classe e sindicatos a promoverem a defesa em juízo dos interesses dos respectivos associados, ao introduzir o mandado de segurança coletivo como novo instrumento de pretensão jurisdicional e ao ampliar o acesso aos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade. Esse histórico normativo evidencia que a sistemática processual passa a dar ênfase à solução dos conflitos em sua dimensão coletiva.<sup>8</sup>

Apesar disso, ainda há forte influência da lógica adversarial, bipolar e binária, adequada para a solução dos direitos individuais e subjetivos, em que as lides são tratadas por meio de uma perspectiva individual que, apesar de repetitiva, é restrita e limitada às pretensões do indivíduo.

Com efeito, o pensar sobre como devem ser judicializados os direitos fundamentais sociais<sup>9</sup> necessita ultrapassar a perspectiva restrita característica das ações individuais para analisar a finalidade da norma, o estado de coisas<sup>10</sup> necessário à sua consecução e a sua alta carga coletiva e universal. É preciso aprofundar em como deve se dar essa judicialização,<sup>11</sup> uma vez que a judicialização individual tem vinculado a materialização do direito fundamental social à prestação jurisdicional, sem que isso

---

<sup>5</sup> Lei das Ações Cíveis Públicas, 7.347/1985; Lei de apoio às pessoas portadoras de deficiência, 7.853/1989; Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990; Código de Defesa dos Consumidores, Lei 8.078/1990; Lei de Improbidade Administrativa, 8.429/1992; Lei de prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, 8.884/1994; Estatuto do Idoso, Lei 10.741/2003.

<sup>6</sup> A propósito desse giro, conferir CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>7</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual civil: processo coletivo**. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

<sup>8</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 5ª edição. P. 13/14 e DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual civil: processo coletivo**. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

<sup>9</sup> TUSHNET, Mark. A response to David Landu: responding to David Landu, the reality of social rights enforcement, 53 Harv. Int'l L.J. 189 (2012). In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>10</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

<sup>11</sup> QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais, *Revista de informação legislativa*, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

solucione a origem do ilícito ou da restrição inconstitucional ao direito objeto da demanda.<sup>12</sup> E mais, sem qualquer deferência às políticas públicas e aos juízos de oportunidade promovidos pelo Legislativo e pelo Executivo<sup>13</sup>.

Tendo em vista que diversas das violações e restrições a direitos fundamentais sociais decorrem de problemas estruturais<sup>14</sup>, é preciso verificar como os modelos processuais os consideram, é preciso verificar como os modelos processuais o informam a origem da restrição ao direito ao Judiciário. Por conseguinte, esse estudo se propõe a pensar a forma de judicialização tendo em conta seu caráter estruturante, sua natureza coletiva e a inexorável irradiação dos efeitos das decisões judiciais sobre as políticas públicas, o que enseja potencial violação a direitos sociais de terceiros (litisconsortes invisíveis<sup>15</sup>).

Isso porque, a entrega dos direitos fundamentais sociais, individual ou coletivamente deferidos pelo Poder Judiciário, implica em: a) impacto sobre o orçamento; b) impacto sobre o uso e gozo de direitos sociais pelos demais indivíduos – impacto na universalização; c) impacto sobre o programa desenhado e definido pela política pública; d) análise de omissões inconstitucionais dos membros do Executivo e do Legislativo e, em último caso, e) censura a políticas públicas deficientes.

A solução desses conflitos envolvendo direitos fundamentais sociais também enseja a reflexão a propósito da colisão de direitos de igual importância, natureza e proteção. Nas ações individuais, contrapõe-se a saúde de um e a saúde da coletividade, a

---

<sup>12</sup> GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**. Rio de Janeiro. Ano 13. Volume 20. Número 3. Setembro a Dezembro de 2019. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 358-385.; LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021

<sup>13</sup> Nesse sentido, Waldron (Waldron, Jeremy. *The Core of the Case Against Judicial Review*. 115 Yale L.J. (2006)) apresenta importante crítica ao Judicial Review, informando a necessidade de o Judiciário respeitar as opções políticas feitas pelo Executivo e pelo Judiciário. A análise é feita a partir de uma premissa fundamental de que isso deve ocorrer em Estados que tenham respeito e deferência aos direitos fundamentais dos indivíduos. Entretanto, apesar de muitas premissas poderem não ser aplicadas ao direito brasileiro, a defesa de respeito aos juízos políticos de oportunidade é tema que merece destaque no debate da judicialização dos direitos sociais.

<sup>14</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual civil: processo coletivo**. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

<sup>15</sup> SILVA, Alexandre Vitorino. *O Estado de Coisas Inconstitucional como Modalidade de Litigância Estrutural: Uma Alternativa Imperfeita para o Controle de Políticas Públicas no Brasil*. Tese de Doutorado, USP, 2018

vaga de uma criança em creche e a vaga de um grupo de crianças, a educação básica de uma criança e a educação básica de um grupo de crianças. Também se podem contrapor o direito de acesso à educação básica e a saúde da coletividade, uma vez que a determinação de construção de uma escola para oferta de vagas para educação básica, obrigatória, pode comprometer o orçamento público da saúde, gerando impacto sobre a liberdade de formação das agendas públicas pelos membros do Executivo e do Legislativo.

Essa colisão entre direitos de mesma natureza decorre do fato de a omissão do Estado ser para todos e de os direitos fundamentais sociais terem matriz coletiva e universal em sua origem constitucional. Por conseguinte, constata-se que há uma macrolide por de trás dos conflitos estruturais que demandam a entrega de direitos fundamentais sociais, violados ou restringidos por precariedade, escassez de recursos, ineficiência ou mesmo ausência de políticas públicas. Em assim sendo, “é necessário pensar numa prática judicial que preserve a complexidade estrutural do direito, resguarde o pluralismo da sociedade e promova a democracia como forma de tomada de decisões políticas”<sup>16</sup>.

Um dos centros dessa análise está na constatação de que os efeitos irradiantes da entrega do bem da vida aos autores das ações individuais pode comprometer ainda mais a efetividade das políticas públicas formuladas com o intuito de concretizar os próprios direitos sociais, gerando um ciclo vicioso que se pode dizer fruto da manutenção do estado de coisas em que o direito é violado ou inconstitucionalmente restringido.<sup>17</sup>

Diante desse cenário, a relação entre a atuação do judiciário em matéria de direitos sociais e a interferência em políticas públicas provoca a reflexão sobre a necessidade de se pensar a solução da macrolide por trás do problema estrutural que enseja a restrição aos direitos sociais, para a transposição entre estados de coisas. Induz, também, a reflexão sobre qual o meio processual capaz de alcançar essa solução da macrolide.

---

<sup>16</sup> QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais, **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016, p. 42

<sup>17</sup> LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021.

Nessa reflexão, não se pode ignorar a importância de ter deferência às escolhas que ensejaram a formulação da agenda política, o desenho institucional das políticas públicas e suas fases de formulação. Também não se pode ignorar a escassez de recursos financeiros para implementação e concretização de todos os direitos sociais previstos na Constituição. Essa escassez de recursos reforça, portanto, a necessidade de se pensar a judicialização dos direitos sociais de modo a garantir a compreensão e solução do problema estrutural de que decorre a violação ou restrição ao direito social, ainda que judicializado sob a perspectiva individual.

A prestação jurisdicional não deve ser paralisada em virtude da escassez de recursos e do potencial comprometimento de direitos sociais dos litisconsortes invisíveis, mas ela também não pode representar um elemento complicador, que tem poder de intensificar a violação a direitos sociais, especialmente dos que não têm capacidade para demandar em juízo. Nesse sentido, o processo estrutural coletivo é analisado como possível alternativa para garantir a solução da origem estrutural da restrição ao direito fundamental social, de modo a respeitar seu caráter universal (dada sua natureza eminentemente coletiva, *lato sensu*). Esse ensaio tem por finalidade lançar algumas reflexões sobre o tema, em especial para confrontar a prevalência de ações individuais adversariais, constatada por pesquisa realizada pelo CNJ.<sup>18</sup>

## **2 – A COMPLEXIDADE<sup>19</sup> INERENTE AOS DIREITOS SOCIAIS E SUAS FORMAS DE GARANTIA/APLICAÇÃO**

O Direito é, em grande medida, aquisição evolutiva<sup>20</sup> que se constrói segundo as necessidades e contextos históricos de cada tempo. Ao observar a história, verifica-se que os direitos são fruto das reivindicações feitas frente ao poder dominante, fruto da cultura de um povo, das experiências, costumes, expectativas e necessidades. Toda a construção

---

<sup>18</sup> MENDES, Conrado Hubner; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ARANTES, Rogério Bastos (COORDENAÇÃO). Direitos e Garantias Fundamentais, Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa. Conselho Nacional de Justiça: 2018.

<sup>19</sup> Complexidade aqui não tem o sentido de dificuldade. Ao se falar na complexidade de um direito se faz referência ao fato de a materialização, o problema, a violação ou a restrição ao direito poderem ser solucionados por várias formas igualmente lícitas, sem que uma seja necessariamente melhor do que outra.

<sup>20</sup> LUHMANN, Niklas. La Costituzione come acquisizione evolutiva. IN: ZAGREBELSKI, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. Il futuro de la Costituzione. Turim: Eunadi, 1996, pp. 83-128. Tradução por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele DeGiorgi

jurídica é particular a cada Estado em virtude dessa amalgama criada por esses elementos genericamente considerados. Além disso, o direito se cria a partir de necessidades históricas próprias de cada tempo e do jogo entre as classes.

Com efeito, as restrições de acesso a bens e liberdades estão na raiz tanto das disputas sociais quanto da criação de direitos. Na ausência de conflito de interesses, o debate parece não ser necessário. Em contrapartida, quando as restrições se ampliam, os grupos sociais passam a se mobilizar, reivindicar e, portanto, debater intensamente sobre certos direitos, sobre certas proteções jurídicas ambicionadas.

Centrando o foco de análise nos direitos fundamentais sociais, verifica-se que as normas que os positivam são dotadas de um caráter principiológico e de um caráter de regra<sup>21</sup>. Enquanto norma-princípio, o direito fundamental social indica um estado de coisas a ser construído pelo Estado, enuncia um movimento que deve ser promovido e articulado pelo poder público para alcançar a materialização do que está positivado na Constituição Federal. Enquanto norma-regra, indica uma obrigação destinada ao Estado.

Evidente, portanto, que as proteções jurídicas dependem do Estado e de suas estruturas para serem materializadas e garantidas<sup>22</sup>. E, em se tratando de direitos fundamentais sociais, há identidade entre as proteções jurídicas e os problemas públicos que compõem as agendas políticas. Por conseguinte, nesses casos, criado o direito, passa-se à fase de materialização, cuja entrega é feita por meio de políticas públicas<sup>23</sup>.

Nesse sentido, a política pública é a ação do Estado que promove esse movimento entre estado de coisas.

Lançando um olhar sobre o processo de formulação de políticas públicas, constata-se que elas são influenciadas por importantes nuances, especialmente as

---

<sup>21</sup> LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021.

<sup>22</sup> Apesar de a carga de entrega, de alocação de recursos para prestação de direitos sociais ser muito mais evidente, os direitos de liberdade também envolvem alta carga de alocação de recursos, apesar de não ser tão evidente ou debatida. Para garantir a liberdade e o direito à propriedade, por exemplo, o Estado necessita de instituições policiais preparadas e equipadas, canais de comunicação estruturados para comunicação de violações, Judiciário atuante para aplicar as penas aos que cometem crime etc. Nesse sentido, conferir HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass R. **O custo dos Direitos: por que a liberdade depende de impostos**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

<sup>23</sup> QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. RIL Brasília a. 53 n. 209 jan./mar. 2016 p. 31-51

financeiras. Nesse processo, a complexidade do direito fundamental social se mostra evidente, uma vez que são identificadas inúmeras formas lícitas de materialização e, com isso, de solucionar um problema público<sup>24</sup>.

A licitude das soluções possíveis para a materialização do direito, todavia, não é sinônimo de eficiência. Dentre as várias formas lícitas para a criação de uma política pública, há as mais eficientes e as menos eficientes, o que deve ser mensurado por critérios técnicos relacionados ao próprio problema público<sup>25</sup>. A política pública, portanto, é a execução da solução escolhida a partir da adequação das forças de consenso<sup>26</sup>, formadas por atores políticos e não políticos<sup>27; 28</sup>, sem uma vinculação direta com o critério de eficiência<sup>29</sup>.

Dessa forma, ao se adotar uma solução ineficiente ou menos eficiente, a consequência imediata é a restrição inconstitucional ou mesmo a violação de algum dos direitos fundamentais sociais. Essa consequência é a causa do ajuizamento de ações judiciais. Nessas condições críticas, portanto, a Judicialização representa a forma pela qual o titular busca em face do destinatário da norma (o próprio Estado) a garantia e execução do direito restringido ou violado.

Ocorre que também no processo de atuação jurisdicional, a complexidade do direito e do problema social reaparece. Ainda que a restrição ao direito objeto da demanda decorra da adoção de uma política pública ineficiente, também é possível que prestação jurisdicional apresente uma solução para a lide que, apesar de lícita, não seja a mais

---

<sup>24</sup> VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista De Administração Pública, 1996. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>>.

<sup>25</sup> SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019

<sup>26</sup> Idem

<sup>27</sup> HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013; SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

<sup>28</sup> Apesar de esse jogo de influências fazer parte do sistema político democrático, não se pode ignorar a influência dos atores não políticos no processo de formulação de políticas públicas. Especialmente em razão da crítica que se faz às decisões do Judiciário que materializam direitos fundamentais sociais, centrada no fato de os magistrados, no Brasil, não terem sido eleitos para representar os interesses da população. Conforme se observa, a ausência do elemento político dos magistrados não é exclusividade do processo jurisdicional.

<sup>29</sup> GARCIA, Marcelo Rocha e MIRANDA, Alcides Silva de. **Discursos eleitorais para políticas governamentais de saúde nas duas cidades mais populosas do Brasil**. Saúde Debate, Rio de Janeiro, V. 43, N. 120, p. 98-109, Jan-Mar, 2019.0; SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

eficiente segundo os critérios técnicos. E, no caso da judicialização, há um fator complicador: a análise do direito pela perspectiva individual do demandante.

Disso ressaí um ponto importante: os direitos fundamentais sociais possuem característica híbrida, que toca tanto ao político quanto ao jurídico, tal qual a Constituição é um ponto de contato entre Política e Direito<sup>30</sup>.

A Constituição é um texto político, que fecha o sistema jurídico e, ao mesmo tempo, direciona a própria política<sup>31</sup>. Para a compreensão do Constitucionalismo, é preciso revisitar as necessidades da Constituição, que acessa o sistema jurídico, de um lado, e o sistema político, de outro. Com efeito, a análise dos direitos sociais positivados na Constituição Federal e a análise das estruturas construídas para a respectiva concretização deve ser conjunta para a exata compreensão do fenômeno adquirido por meio da situação histórica. Apesar de a história passar e de a aquisição se convalidar, essa convalidação depende da solução de problemas estruturais bem mais profundos da sociedade moderna<sup>32</sup>.

Dessa forma, quando o Judiciário decide sobre direitos sociais, necessariamente decide sobre política, sobre a alocação de recursos escassos. E, ao decidir sobre política, deve se ater às formas com que políticas públicas são criadas. Essa dualidade deve impregnar o fenômeno da judicialização, o que exige uma compreensão da complexidade do direito e da macrolide contida nas demandas que reivindicam a materialização dos direitos fundamentais sociais.

Por conseguinte, a aplicação de direitos sociais, ou a atuação do Judiciário sobre violações ou restrições a direitos sociais, detém uma dificuldade própria: a interferência do Judiciário pode acarretar reflexo no direito de terceiros, ainda que solucione uma demanda individual. A determinação judicial de que um indivíduo seja internado em um leito de UTI, por exemplo, repercute diretamente no direito de outro indivíduo ser internado naquele mesmo leito, dada a precariedade do sistema de saúde nacional.

---

<sup>30</sup> LUHMANN, Niklas. La Costituzione come acquisizione evolutiva. IN: ZAGREBELSKI, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. Il futuro de la Costituzione. Turim: Eunadi, 1996, pp. 83-128. Tradução por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele DeGiorgi

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

Observa-se, portanto, que a judicialização de direitos sociais como saúde, transporte e educação enseja a formação de múltiplos grupos heterogêneos que lhes reivindicam, ou mesmo são prejudicados quando o acesso é garantido a outros grupos por meio de decisões judiciais. O que distinguirá a apropriação do direito, portanto, será a capacidade de demandar em juízo para garantir que o direito fundamental social não seja violado.<sup>33</sup>

Diante desse contexto, verifica-se que a forma de judicialização dos direitos sociais deve dar conta de harmonizar tanto a atuação política quanto a judicial. Além disso, para que essa harmonia aconteça, é preciso que se tenha em conta as formas, fases e meios pelos quais as políticas públicas são tratadas nos processos conduzidos pelo Legislativo e pelo Executivo<sup>34</sup>.

Os direitos sociais estão no centro das propostas de agenda política e compõem o espaço de atuação dos membros desses poderes. Nesse sentido, a violação ou restrição a direitos sociais toca não apenas a necessária e indispensável prestação jurisdicional, mas também o espaço de debates sobre as melhores formas de concretização dos direitos sociais, travados no Legislativo e no Executivo.

A complexidade carregada pelos direitos sociais, que toca o centro de atuação dos poderes políticos e chega ao Judiciário em ocorrendo violação ou restrição inconstitucional, torna complexa a atuação deste poder. E essas complexidades estão tanto na possibilidade de os poderes político-administrativos definirem qual das diversas formas lícitas será adotada para a materialização do direito, quanto na possibilidade de ele ser materializado tanto pela via político-administrativa quanto pela via jurisdicional.

Neste ponto merece destaque o fato de os elementos que compõem o processo político-administrativo de formulação de política pública não serem levados ao

---

<sup>33</sup> A propósito da influência da prestação jurisdicional no acesso a direitos fundamentais sociais, FREITAS FILHO, Roberto e SANT'ANA, Ramiro Nóbrega (in *Direito Fundamental à Saúde no SUS e a demora no atendimento em cirurgias eletivas. DPU N° 67 -Jan-fev/2016 - Parte Geral – Doutrina*) verificaram, a partir de uma pesquisa quantitativa, que a prestação jurisdicional garante uma aceleração na realização de procedimentos previstos nas listas do SUS. A propósito da formação de filas paralelas, conferir MENDES, Conrado Hubner; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ARANTES, Rogério Bastos (COORDENAÇÃO). **Direitos e Garantias Fundamentais, Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa. Conselho Nacional de Justiça: 2018. P. 205.

<sup>34</sup> ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas Públicas de Prestação Social: entre o método, a abertura e a revisão judicial**, Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Judiciário<sup>35</sup>, o que tem sido a causa de algumas disfuncionalidades no processo de concretização desses direitos. Como exemplo, reforça-se a garantia de acesso diferenciado para os indivíduos que têm capacidade de demandar em juízo.

A esse fato alia-se a constatação de que as demandas individuais têm maior probabilidade de êxito, em se tratando de judicialização de direitos fundamentais sociais. Esse dado pode ser interpretado como sinal de que o Judiciário está preso a uma visão limitada da prestação jurisdicional como adjudicação e causa de inevitável distorção na política pública, com acirramento das desigualdades de acesso aos bens públicos<sup>36</sup>. Ele também é sinal de que a entrega da prestação jurisdicional não resolve a origem da judicialização do interesse público: restrição do direito fundamental social.

Ao se identificar a maior probabilidade de êxito das demandas individuais, fica evidente que o meio de acesso Judicialização resolve a questão jurídica contida na pretensão a partir de uma perspectiva individual do direito, a qual não considera sua complexidade e, portanto, não ataca o problema estrutural contido na demanda, proveniente do processo do processo de formulação da política pública.

Mesmo quando a pretensão é formulada por meio de uma ação coletiva, em vez de se produzirem soluções para problemas atinentes a coletividades, ou soluções em larga escala para tutela de direitos individuais homogêneos, promove-se uma proliferação de demandas individuais. A propósito desse desvirtuamento, pesquisa do CNJ revela que isso é consequência da adoção da lógica processual tradicional, em que o indivíduo é centro da tutela jurisdicional e que o sucesso das demandas individuais, ainda que contrárias a ações/decisões coletivas, está atrelado a conceitos como “interesse de agir” e “inafastabilidade da jurisdição”<sup>37</sup>.

Pode-se dizer, então, que é o fato de alocar recursos escassos, de envolver o interesse de inúmeros grupos, bem como o caráter multifacetário da demanda e a

---

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> MARINHO, Carolina Martins. Dissertação de Mestrado (Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional). Apud ÁVILA, Luciano Coelho. Políticas Públicas de Prestação Social: entre o método, a abertura e a revisão judicial, Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

<sup>37</sup> MENDES, Conrado Hubner; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ARANTES, Rogério Bastos (COORDENAÇÃO). **Direitos e Garantias Fundamentais, Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa. Conselho Nacional de Justiça: 2018. P. 214.

necessidade de transposição de um estado de coisas que torna um litígio estruturante. Como os direitos fundamentais sociais são coletivos em sua essência, pelo caráter universal que lhe é próprio, qualquer demanda que os pretenda atrai, ao menos em potencial, o interesse de toda a coletividade, de todos os grupos que compõem a sociedade. Há, portanto, múltiplos polos de interesse, que se apresentam em oposições e alianças parciais<sup>38</sup>.

Não por acaso, esses direitos sociais, em sua origem, compõem as pautas de debate no Legislativo e a agenda de políticas implementadas pelo Executivo. Logo, qualquer decisão proferida pelo Judiciário repercute em todas essas esferas e atinge, ainda que indiretamente, o direito de grupos ou subgrupos que podem sequer estar representados na ação.

Dessa forma, a proposição das demandas pelo modelo adversarial, bipolar e binário ignora a natureza estruturante dos litígios que envolvem direitos fundamentais sociais<sup>39</sup>.

Com efeito, os meios de acesso aos direitos fundamentais sociais, dada sua carga coletiva e política, enseja uma macrolide, na qual os diversos titulares possuem interesses nem sempre coincidentes. Via de consequência, a distribuição dos direitos sociais judicializados não é uniforme, apesar de ele ter uma natureza coletiva e universal em sua essência. Por conseguinte, a judicialização que reclame a entrega de direitos sociais, violados ou restringidos pela ineficiência de certas políticas públicas, deve observar a complexidade do problema estrutural, a macrolide que está atrelada à própria estrutura social.

Dessa feita, qualquer decisão judicial que pretenda resolver uma violação a direito social repercute em todo o sistema de políticas públicas (irradiação dos efeitos da decisão judicial sobre o sistema político-social). Afinal, em um sistema de recursos escassos, cada decisão que interfira nas estruturas “defasadas” interferirá em outras políticas públicas, inclusive nas eficientes.

---

<sup>38</sup> VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>39</sup> Idem.

Apesar de ser meio lícito para garantir a materialização de direitos fundamentais sociais, a revisão judicial de políticas públicas ou a judicialização de políticas públicas não pode ser enfrentada levando em conta apenas o produto do seu resultado no processo judicial. A prestação jurisdicional não pode ter em conta apenas o exame do caso individual ou de um grupo isolado que reivindica a proteção a um direito social. É necessário que ela promova a finalidade da norma-princípio: alteração do estado de coisas para que ele coincida com o estado informado pelo direito.

Em assim sendo, é preciso que o modelo de judicialização permita o contato do Judiciário com toda a macrolide contida nas violações a direitos dessa natureza. É preciso que a solução jurisdicional enfrente o problema estrutural que gera o estado de coisas em que se verifica a violação ou restrição ao direito fundamental social pretendido. Além disso, é preciso que o modelo de judicialização permita compreender a complexidade inerente aos direitos fundamentais sociais.

Porém, o modelo adversarial, bipolar e binário que serve para as demandas individuais que pretendem acesso a direitos essencialmente individuais não permite essa ampliação no debate jurídico. Não se permite, pelo modelo adversarial, alcançar a origem da restrição ou violação ao direito social, não se permite a solução do problema que é causa das sistemáticas restrições ou violações a essa espécie de direito<sup>40</sup>.

Essa deficiência influencia diretamente a forma como as demandas são propostas e solucionadas. Nesse sentido, a prestação jurisdicional que analisa restrições a direitos fundamentais sociais por meio do modelo adversarial e binário, ainda que em uma demanda coletiva, resolve pedidos que não se destinam à efetiva solução do problema por de trás da política pública deficiente. Via de consequência, o modelo individual e adversarial não permite a solução da causa da judicialização, não possibilita a concretização do estado de coisas contido na norma-princípio<sup>41</sup>. Talvez esse o motivo

---

<sup>40</sup> LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021.

<sup>41</sup> A propósito do estado de coisas contido em normas-princípio, conferir ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

pelo qual são ignoradas as razões, formas e fases de formulação das políticas públicas<sup>42</sup>, o que cria disfuncionalidades no sistema de entrega dos próprios direitos sociais.

Portanto, é preciso ter uma ferramenta que permita que o fenômeno da judicialização trabalhe todas essas complexidades e ataque diretamente a origem do estado de coisas em que o direito é violado ou inconstitucionalmente restringido.

### **3 – PROCESSOS ESTRUTURAIS COMO UM CAMINHO POSSÍVEL À SOLUÇÃO DA MACROLIDE E À TRANSPOSIÇÃO DE ESTADOS DE COISAS**

Conforme pontuado no tópico anterior, as demandas que pretendam direitos fundamentais sociais podem conter uma macrolide interna e geralmente estão inseridas em um estado de desconformidade com o que é estabelecido pela Constituição Federal. Por conta disso, o modelo de processo a ser adotado deve ser capaz de apreender a complexidade do direito fundamental social e de solucionar a origem da restrição inconstitucional ou a macrolide nela contida.

Com efeito, ainda que a prestação jurisdicional seja forma adequada para a materialização do direito inconstitucionalmente restringido, o modelo de processo adversarial, binário e individual não é capaz de suprir essas necessidades. Além disso, “boa parte dos operadores envolvidos em um processo relativo a um litígio estrutural sequer percebe, conscientemente, sua posição”<sup>43</sup>.

Concentrados na judicialização do direito fundamental à saúde, Brinks e Gauri<sup>44</sup> constataram que o Brasil obteve os piores resultados exatamente por priorizar as demandas individuais. Segundo os autores, quando os Tribunais estão dispostos a impor ao Estado novas obrigações, podem responder de outras maneiras às reivindicações que indicam que uma política pública, ou sua ausência, prejudicam os interesses protegidos

---

<sup>42</sup> ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas Públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial**. Belo Horizonte: Ed. D’Plácido, 2016.

<sup>43</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>44</sup> BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. *Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas em la intervención judicial sobre el derecho a la salud*. In: GARGARELLA, Roberto (org.). *Por una justicia dialógica: el poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014, e-book.

de um grupo. Isso implica adotar uma atitude que não se limita a simplesmente exigir que o Estado entregue um direito social a uma pessoa particular, individualmente considerada.

Em sentido semelhante, Owen Fiss, analisando as bases sociais e políticas das *injunctions* nos Estados Unidos, avalia se as reformas estruturais seriam uma tarefa apropriada para o Judiciário. Para tanto, destaca que os processos estruturais (*structural injunctions*) seriam o meio pelo qual os valores incorporados em um texto jurídico dotado de grande autoridade, tal como a Constituição, receberiam significado e expressão concretos. Essa nova forma de prestação jurisdicional, portanto, seria definida fundamentalmente por duas características: a) consciência de que a principal ameaça aos valores constitucionais não é proveniente de indivíduos, mas das operações das organizações de grande porte, as burocracias do Estado moderno; b) a menos que as referidas organizações sejam reestruturadas, tais ameaças não podem ser eliminadas<sup>45</sup>.

Conforme se verifica, o processo estrutural consiste em uma demanda em que se identifica uma omissão constitucional e que se tem a plena percepção da necessidade de reforma na própria estrutura do sistema para que ele passe a condizer com os mandamentos constitucionais. Diante dessa perspectiva, o universo tradicional de medidas judiciais se mostra inadequado e o processo estrutural se apresenta como medida apropriada para promover essa reestruturação. Seria por meio dela que o juiz dirigiria a reconstrução de organizações burocráticas. É dizer, o processo estrutural consiste em uma ordem judicial de caráter preventivo, destinada a evitar danos futuros, e não à mera reparação de ilícitos passados<sup>46</sup>.

Pode-se afirmar que o processo estrutural surgiu como uma maneira característica de litigância constitucional, principalmente em resposta aos ditames de *Brown vs Board of Education I* e aos problemas concernentes à segregação nas escolas norte-americanas, no início dos anos 60. Ao final daquela década e início dos anos 70, seu âmbito foi ampliado para incluir decisões que ditavam regras de conduta para polícia, para a administração de presídios, para o tratamento em hospícios etc. O âmbito da reforma

---

<sup>45</sup> FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da adjudicação**. In: FISS, Owen. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004. pp. 105-120.

<sup>46</sup> Idem.

estrutural, destinado a impedir a violação das regras constitucionais, tornou-se tão amplo quanto o próprio Estado moderno<sup>47</sup>.

Por consequência, ao se estudar a Judicialização a partir do modelo de processo estrutural, constata-se que muitos textos e autores associam o processo estrutural ao ativismo judicial<sup>48</sup>. Entretanto, essa crítica pode ser rejeitada ao se constatar que as medidas estruturantes podem estar em conformidade com o direito positivo e com a repartição de competências constitucionais, de modo que as decisões em processo estrutural não necessitam ser ativistas<sup>49</sup>. Para isso, basta que o processo estrutural trabalhe dentro dos limites normativos da Constituição Federal, sem invasão de competências, sem comprometimento da repartição dessas competências, mas sem que as normas de direito material contidas na Constituição percam sua força normativa.

Semelhantes críticas foram dirigidas à decisão proferida no caso *Brown vs Board of Education*. Essas críticas se ativeram à aparente invasão das competências próprias do legislativo e a uma aparente carência de legitimidade democrática dos magistrados, o que serviria para atacar o caráter contramajoritário do controle de constitucionalidade<sup>50</sup>. Todavia, a análise do contexto histórico empreendida por Mariela Puga<sup>51</sup> revela que aquela decisão atendia a uma posição majoritária quando a questão era analisada em âmbito federal (uma vez que apenas nos Estados do Sul havia uma posição majoritária a favor da segregação racial) e que ela superou o artifício antidemocrático utilizado pelos senadores do Sul dos EUA para impedir a edição de lei federal que proibisse a segregação racial.

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Há, em certa medida, imprecisão no termo ativismo judicial. No Brasil, entretanto, segundo Elival da Silva Ramos. (Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010, 1ª Edição, 2ª triagem. Página 111), a indagação central é o desrespeito ao princípio da separação dos Poderes. Portanto, há ativismo quando os instrumentos processuais e as decisões são utilizados além dos seus limites, sem respeitar as balizas estabelecidas pela Constituição. Entretanto, essas balizas devem ser aplicadas sem que a Constituição perca sua força normativa.

<sup>49</sup> A propósito das decisões proferidas em processos estruturais, conferir os capítulos 2 e 4 de LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021.

<sup>50</sup> FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da adjudicação**. In: FISS, Owen. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004. pp. 105-120.

<sup>51</sup> PUGA, Mariela. **La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2019.

Em resposta mais ampla às críticas que se fazem aos processos estruturais, Owen Fiss<sup>52</sup> destaca que o Judiciário compõe todo um sistema de governo democrático, definido pela própria Constituição. É essa norma que exige que todas as instituições, órgãos e poderes atuem em conformidade com suas regras, cabendo ao Judiciário o dever de impor condutas de modo a garantir o seu respeito. E a decisão deve estar em poder do Judiciário para que seja preservada a unidade entre o remédio processual e o direito constitucional<sup>53</sup>.

Com efeito, tratando da crítica que se faz por meio do confronto entre a interferência do Judiciário sobre o plano de atuação do Legislativo, em que deve vigorar a decisão alcançada pela produção da maioria, necessário verificar as situações em que a vontade dessa maioria já está expressa em leis que definem as políticas públicas que deverão ser implementadas pelo Executivo. Se existe uma norma constitucional criando o direito, se há lei que estabelece uma política pública e ela é negligenciada ou descumprida, é possível supor que a decisão judicial está em plena conformidade com a vontade da maioria, a legitimar medidas estruturais<sup>54</sup>. Nota-se, portanto, que o modelo estrutural visa assegurar a materialização do direito e transpor um estado de desconformidade sem descuidar da complexidade do direito, tampouco das políticas públicas formuladas como meio lícito de sua materialização.

Os processos coletivos também teriam a capacidade necessária para gerar – mesmo na ausência de regras claras de debate – um espaço de ressonância social propício ao desenvolvimento da participação do cidadão no processo de tomada de decisões públicas. Em virtude disso, Francisco Verbic entende que a atuação do Poder Judiciário em demandas coletivas de reforma estrutural não implica em avanço indevido sobre as competências dos demais poderes da república<sup>55</sup>. Essa conclusão, em harmonia com a

---

<sup>52</sup> FISS, Owen. **To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Cabe ressaltar, a esse propósito, que o problema vivenciado na política pública pode estar na solução política escolhida para o problema público, segundo as forças de consenso, sem atenção a um critério técnico. Dessa forma, a complexidade do direito permite que várias soluções lícitas sejam adotadas, mas o fato de ser lícita não torna a solução escolhida necessariamente eficiente.

<sup>55</sup> VERBIC, Francisco. *Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones*. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

defendida por Owen Fiss<sup>56</sup>, decorre da constatação de que o Poder Judiciário configura um poder do Estado tão democrático quanto o Executivo e o Legislativo, mesmo sua legitimação estando em bases distintas do sufrágio, da eleição dos seus representantes pela população.<sup>57</sup>

Importante observar que a solução dada por Francisco Verbic fala de um processo coletivo de reforma estrutural. Logo, o foco está no caráter estrutural da demanda, porquanto o simples caráter coletivo da demanda não é suficiente para atender aos problemas estruturais, especialmente quando se confere ao processo coletivo as mesmas características adversariais e binárias, próprias do modelo tradicional.

O processo estrutural é visto, portanto, como um moderno fenômeno nascido da necessidade de desenvolvimento do direito constitucional, inaugurado pela Suprema Corte norte-americana ao identificar na Constituição daquele país inúmeros direitos materiais cuja efetiva observância apenas poderia se dar pela supervisão judicial substancial<sup>58</sup>. Dessa forma, como no Brasil há direitos sociais expressamente bem definidos na Constituição, tratados de maneira concentrada no título que versa sobre os direitos e garantias fundamentais e, de forma esparsa, nos demais títulos, o modelo de processo estrutural, pelo menos em tese, teriam um apelo normativo mais forte do que nos Estados Unidos.

Segundo Mark Tushnet, as ações individuais atendem aos interesses da classe média, que possuem condições de acionar a justiça para obter direitos sociais. As ações coletivas, por sua vez, tendem a atender às necessidades da parte mais pobre da população, representando meio para contornar os avanços estruturais conquistados pela classe média por meio das ações individuais que movem<sup>59</sup>. Essa ideia é reforçada por Francisco Verbic, para quem as vias judiciais coletivas atuam como verdadeira ferramenta de participação cidadã no controle da coisa pública e como um canal de acesso

---

<sup>56</sup> FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>57</sup> VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>58</sup> BAUERMANN, Desirê. Structural Injunctions no Direito norte-americano. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017. Pp.279-301.

<sup>59</sup> TUSHNET, Mark. A response to David Landu: responding to David Landu, the reality of social rights enforcement, 53 Harv. Int'l L.j. 189 (2012). In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 58.

ao diálogo institucional de certos grupos carentes/marginalizados que buscam tutelar direitos violados por ações ou omissões estatais<sup>60</sup>. Todavia, a judicialização por meio de uma ação coletiva não alcança, por si só, a reforma estrutural necessária à materialização do direito fundamental social<sup>61</sup>.

Por consequência, pensando em universalização, na macrolide em que estão inseridas as restrições ou violações aos direitos sociais e em proteger os que mais necessitam desses direitos, as ações estruturais se mostram importante solução para tratar da judicialização de políticas públicas/direitos fundamentais sociais. Afinal, esse modelo processual busca a solução para a origem do agravo, por meio da transposição entre os estados de desconformidade para um estado de conformidade com o direito. Dessa forma, ainda que a pretensão tenha sido intentada por um indivíduo, a solução dada à restrição inconstitucional beneficiará a coletividade.

Em reforço a essa constatação, é preciso considerar que a burocracia consegue lidar com uma perturbação na lógica custo-benefício, mas não com todas as perturbações decorrentes de massivo número de ações individuais<sup>62</sup>. Como a economia e a Administração Pública não conseguem lidar com essas perturbações, a via do processo estrutural se mostra como alternativa viável para racionalizar o uso de recursos escassos e preservar a complexidade estrutural do direito, com o fim último de promover a democracia, ainda que por meio de decisões judiciais. O cerne da questão é garantir a universalização dos direitos sociais constitucionalmente garantidos, promovendo a transposição entre estados de coisas (do estado em que o direito é inconstitucionalmente restringido para um estado em que ele é materializado pelo destinatário da norma)<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019. página 76

<sup>61</sup> LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021.

<sup>62</sup> TUSHNET, Mark. A response to David Landu: responding to David Landu, the reality of social rights enforcement, 53 *Harv. Int'l L.j.* 189 (2012). In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>63</sup> Sobre a utilização do processo estrutural como meio para transposição de estado de coisas, conferir GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. GALDINO, Matheus Souza. *Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos*. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**. Rio de Janeiro. Ano 13. Volume 20. Número

Os casos estruturais só podem ser entendidos se for observado que a construção do litígio não é um fato dado, mas o produto de uma atividade complexa dos juízes. Essa atividade confere relevância jurídica a certos elementos, que aparecem estruturalmente incorporados nos polos da relação jurídica. Com isso, é possível, como efeito imediato, ampliar suas competências sobre áreas da realidade que até então estavam além de seu alcance<sup>64</sup>. Disso se percebe que não basta a forma como a lide é apresentada em juízo. A forma como ela é recebida pelos juízes é decisiva para que o processo adote a forma de litígio estrutural.

Nesse sentido, Mariela Puga, a partir da análise profunda do caso *Brown vs. Board of Education*, identifica algumas características próprias das demandas estruturais: a) a assimilação entre o ato prejudicial e o próprio agravo; b) abandono da acusação, do modelo adversarial, e c) preeminência de critérios corretivos ou distributivos na relação causal<sup>65</sup>.

O abandono do modelo adversarial faz com que o Juiz deixe de ocupar a posição de um terceiro imparcial para se revelar como órgão do Estado, constituído para interpretar, concretizar e impedir a violação à Constituição<sup>66</sup>. Nos litígios estruturais, portanto, é necessário tornar o conflito passível de assumir essa nova forma judicialização. Para isso, pode ser necessário abrir mão, ainda que momentaneamente, do que é o centro do conflito. Em vez de tratar da restrição/violação ao direito social perseguido, pode ser preciso abordar a demanda sob a forma do impacto da omissão sobre a coletividade, pode ser preciso encarar o litígio como um estado de coisas inconstitucional a ser superado por meio do exercício da jurisdição.

Esse estado de coisas é tratado por Fredie Didier Jr. e por Hermes Zanetti Jr. como um estado de desconformidade estruturada. Nesse sentido, enfatizam, seria uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Entretanto, a propósito deste aspecto, entende-se que seja mais adequado o conceito dado por Edilson Vitorelli, para

---

3. Setembro a Dezembro de 2019. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 358-385.

<sup>64</sup> PUGA, Mariela. **La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> FISS, Owen. *To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction*. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

quem o estado de desconformidade decorreria de um estado de coisas em que há uma violação estruturada da norma<sup>67</sup>.

A forma como a demanda será judicializada, portanto, deve traduzir a questão estrutural em que a restrição inconstitucional está inserida. Em casos estruturais como *Brown vs Board of Education*, em que interesses individuais parecem imbricados por meio de sua coletivização, essa característica do direito é exposta em uma dimensão insular. A função performativa é apresentada como o estabelecimento de um senso de conflito, eminentemente livre da versão de interesse dos envolvidos<sup>68</sup>. A causa passa a ser composta por fragmentos de uma história mais geral. Disso decorre que os membros da coletividade atingidos pela omissão inconstitucional passam a aceitar fazer parte de um coletivo com um objetivo comum que atribui um significado diferente ao seu interesse individual, mas que de alguma forma o contempla<sup>69; 70</sup>.

É exatamente a forma como se constrói o sentido sobre o que ocorre no plano fático geral que garante a possibilidade de uma lide ser tratada como estrutural ou não. A forma de construção do conflito, a fundamentação e, principalmente, o pedido ditará se a causa será julgada como processo estrutural ou não. Denota-se, portanto, que o direito social, exatamente por ser individual e, ao mesmo tempo, coletivo (origem da homogeneidade), pode ser judicializado em uma demanda individual ou coletiva. Mesmo na judicialização coletiva, pode ter tratamento adversarial, a depender da forma como o

---

<sup>67</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thompson Reuters, outubro/2018, v. 284, p. 333-369. Adoto como mais apropriada a identificação de um estado de coisas em que há violação à norma no lugar de um estado de coisas que não corresponde ao considerado ideal por entender que o conceito de “ideal” torna a análise jurídica extremamente aberta, criando um espaço de discricionariedade para que o Judiciário decida a questão fora dos limites constitucionalmente estabelecidos. A propósito dos problemas da discricionariedade para a prestação jurisdicional, remeto o tema à análise de STRECK, Lenio Luiz. Verdade e Consenso. 6ª Ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017, em que defende um direito fundamental a uma resposta constitucionalmente adequada, cuja condição está exatamente na limitação da discricionariedade do magistrado na aplicação do direito aos casos concretos.

<sup>68</sup> PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>69</sup> Idem

<sup>70</sup> A propósito dos tipos de conflito contidos nos polos das demandas que contém direitos transindividuais e individuais homogêneos como objeto, por ser fenômeno verificado nas demandas estruturais, conferir LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 719f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Nele, o autor indica que os efeitos irradiantes das violações atingem cada grupo social de maneiras diferentes, o que alteraria o interesse de cada um deles na solução para o problema jurídico contido na demanda.

conflito é construído e/ou recebido pelo Judiciário. Se a pretensão se constrói apenas em uma forma de entrega de algum bem da vida, sem interesse em promover a solução do conflito em suas bases estruturais, de modo a transpor um estado de desconformidade para então beneficiar toda a coletividade que necessita ou necessitará daquele direito, não haverá processo estrutural, ainda que a *litis* exija esse modo processual.

O objetivo, portanto, deve ser a criação da solução estrutural para o problema, a conformação dele à norma constitucional, ao direito que se pretende universalizar. É a própria coletivização da solução, por meio da transposição de um estado de desconformidade, que permite a neutralização da restrição/violação ao direito. Dessa maneira, ainda que inicialmente a pretensão seja formulada por um indivíduo, permite-se a solução para a macrolide.

Necessário então analisar o processo estrutural a partir do arcabouço normativo brasileiro. A Constituição Federal determina que o Poder Judiciário entregue a prestação jurisdicional a toda lesão ou ameaça de lesão a direitos (artigo 5º, inciso XXXV – princípio da inafastabilidade da jurisdição), competência exclusiva e irrenunciável. A Constituição Federal também prevê formas de solução coletiva de demandas, sejam elas provenientes de lesão ou ameaça de lesão a direitos difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos. Além disso, o ordenamento possui ações específicas para tratar desses temas (Ação Civil Pública, Ação Popular, Ação de Improbidade, Mandado de Segurança Coletivo). Logo, não há qualquer limitação à propositura de ações que visem alcançar uma solução coletiva para restrições/violações aos direitos fundamentais sociais.

Nesse sentido, extremamente pertinente a análise feita por Didier, Zaneti e Oliveira<sup>71</sup>, que propõem a divisão do processo estrutural em duas fases, seguindo o modelo adotado para os processos falimentares. A primeira fase concentraria a constatação do estado de desconformidade e a decisão estrutural que estabeleceria a meta a ser atingida (um novo estado de coisas em conformidade com a norma). A segunda concentraria a implementação da meta estabelecida na decisão estrutural, razão pela qual haveria, em se tratando de um direito social, o monitoramento da atuação dos órgãos

---

<sup>71</sup> 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. 303/2020, p. 45-81, Maio/2020. DTR\2020\6787 e DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual civil: processo coletivo. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

responsáveis pela criação e/ou implementação da política pública necessária para resolver o estado de violação estrutural<sup>72</sup>.

Com efeito, é possível criar modelos e meios que contornem os problemas políticos e procedimentais inerentes às demandas que tratam de direitos sociais (individuais homogêneos). A prevalência pela solução coletiva, contida no Código de Processo Civil<sup>73</sup>, aliada à previsão expressa de direitos sociais no texto da Constituição Federal, permite concretizar a conclusão de Owen Fiss, para quem “o juiz não deve apenas decidir os direitos do autor, mas também fazer deste direito uma realidade prática”<sup>74</sup>. Ao assim agir, assegurará que a Constituição se tornará uma verdade viva<sup>75</sup>.

É nesse ponto que reside a crítica desta reflexão sobre a judicialização dos direitos fundamentais sociais. Apesar de ser necessário ter em conta elementos mais amplos que a pretensão individualmente considerada pelo modelo adversarial e binário, o processo estrutural permite, ao menos em tese, maior capacidade de compreensão da macrolide e do estado de coisas contrário ao direito. Para tanto, é necessário considerar outros elementos além do mero deferimento do pedido.

O processo estrutural, portanto, não se conforma em apenas identificar a omissão constitucional. Ele avança para analisar a demanda com foco no próprio agravo<sup>76</sup>, no estado de desconformidade ao direito para estimular a transposição para o estado de coisas definido pela norma<sup>77</sup> constitucional que positiva o direito fundamental social.

---

<sup>72</sup> Ao analisar o processo estrutural, Didier destaca preceitos contidos no Código de Processo Civil que viabilizam a adoção do processo estrutural para solução desse tipo de litígio especial, cujo modelo adversarial tradicional não tem se mostrado eficaz. Dentre os dispositivos se destacam o contido no artigo 69, § 2º, inciso VI, que trata da técnica de centralização de processos repetitivos, no artigo 369, que trata da atipicidade dos meios de prova, no artigo 190, que trata da possibilidade de ajustar negócios processuais e nos artigos 139, inciso IV, e 536, § 1º, que trata das medidas executivas típicas ou atípicas.

<sup>73</sup> DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual civil: processo coletivo**. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

<sup>74</sup> FISS, Owen. **To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>75</sup> Idem

<sup>76</sup> PUGA, Mariela. **La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>77</sup> GALDINO, Matheus Souza. Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. GALDINO, Matheus Souza. *Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos*. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro. Ano 13. Volume 20. Número 3. Setembro a Dezembro de 2019. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 358-385

Em assim sendo, o exercício da jurisdição por meio de processo estrutural não visa superar o Executivo ou o Legislativo na formulação de políticas públicas, mas contribuir para que elas sejam efetivadas, identificando os estados de desconformidades com o direito contidos nos problemas de implementação, nos problemas de universalização, nos problemas de restrição inconstitucional a direitos sociais – seja pela adoção de uma solução lícita ineficiente ao final do processo de formulação de políticas públicas, seja por falha na sua execução, seja por falta de universalização.

Portanto, o processo estrutural, por ter como desiderato a superação de um estado de desconformidade, permite que a jurisdição seja exercida atacando a própria origem da restrição inconstitucional do direito fundamental social e promovendo a transposição entre estados de coisas para alcançar o que está definido na norma. Dessa forma, representa meio para a materialização do direito fundamental social conciliando sua complexidade, os elementos da macrolide, as políticas públicas existentes e as competências dos demais poderes.

#### **4 – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, está claro que o direito fundamental social é dotado de alta complexidade, o que permite que as políticas públicas escolham uma dentre várias formas lícitas para materializar o direito positivado na Constituição Federal. Está claro, também, que a prestação jurisdicional também é meio lícito para alcançar essa materialização, por meio da indicação de uma dentre as várias formas possíveis, especialmente quando se verifica que a solução dada pela política pública enseja algum tipo de restrição inconstitucional ao direito fundamental social.

Todavia, a prevalência de ações individuais, segundo modelo adversarial tradicional, parece não ser a melhor solução para os conflitos que envolvem reivindicação de direitos fundamentais sociais, porquanto há nessas demandas um problema estrutural que deve ser resolvido em harmonia com o sistema constitucional brasileiro. Essa harmonia é dificultada em ações propostas no modelo tradicional, dada a indevida apropriação de recursos escassos por autores de demandas individuais, a preservação da macrolide e o efeito desestruturante das decisões proferidas sob o modelo adversarial.

Conforme bem identificado por Edilson Vitorelli, “é preciso que os juízes resistam à tentação de fazer reforma estrutural “a conta-gotas”, julgando inúmeros e repetidos casos individuais, na crença de que, a partir dessas decisões, o sistema poderá ser reformado”<sup>78</sup>.

Apesar de inúmeras pesquisas revelarem uma prevalência de ações individuais e da adoção do modelo adversarial tradicional, isso não representa um esgotamento dos institutos e das possibilidades jurídicas para que a judicialização de direitos sociais tenha em conta a macrolide que é inerente à sua natureza coletiva e universal. O fato de haver poucas ações estruturais e de elas apresentarem certa dificuldade no processamento não retira do processo estrutural suas possibilidades.

O processo estrutural é uma ferramenta que pode otimizar o processo de tomada de decisões sobre direitos fundamentais sociais (individuais homogêneos) por entregar uma compreensão mais ampla do problema jurídico e, portanto, decisões em harmonia com a macrocompreensão da lide, com o critério de universalização e com a complexidade característica dos direitos fundamentais sociais.

Com efeito, a escolha de uma das soluções possíveis para a restrição inconstitucional ao direito fundamental social deve ser aquela capaz de promover uma superação do estado de desconformidade para que o Estado construa um estado de coisas conforme o direito constitucionalmente positivado.

Brasília, 26 de julho de 2022

## **BIBLIOGRAFIA**

ABBOUD, Georges. **Discricionariedade administrativa e judicial: o Ato Administrativo e a Decisão Judicial**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas Públicas de Prestação Social: entre o método, a abertura e a revisão judicial**, Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016.

---

<sup>78</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2019. p 301.

BAUERMANN, Desirê. Structural Injunctions no Direito norte-americano. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Pp.279-301.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. *Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas em la intervención judicial sobre el derecho a la salud*. In: GARGARELLA, Roberto (org.). **Por una justicia dialógica: el poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014, e-book.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual civil: processo coletivo**. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

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. 303/2020, p. 45-81, Maio/2020. DTR\2020\6787 e DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual civil: processo coletivo. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.

FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da adjudicação**. In: FISS, Owen. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004. pp. 105-120.

FISS, Owen. **To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction**. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2019.

FREITAS FILHO, Roberto e SANT'ANA, Ramiro Nóbrega (in Direito Fundamental à Saúde no SUS e a demora no atendimento em cirurgias eletivas. **DPU N° 67** -Jan-fev/2016 - Parte Geral – Doutrina)

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**. Rio de Janeiro. Ano 13. Volume 20. Número 3. Setembro a Dezembro de 2019. Periódico

Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 358-385.

GARCIA, Marcelo Rocha e MIRANDA, Alcides Silva de. **Discursos eleitorais para políticas governamentais de saúde nas duas cidades mais populosas do Brasil**. Saúde Debate, Rio de Janeiro, V. 43, N. 120, p. 98-109, Jan-Mar, 2019.0;

HESSE, Konrad. **A força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass R. **O custo dos Direitos: por que a liberdade depende de impostos**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013; SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2021.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015

LUHMANN, Niklas. **La Costituzione come acquisizione evolutiva**. IN: ZAGREBELSKI, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. Il futuro de la Costituzione. Turim: Eunadi, 1996, pp. 83-128. Tradução por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele DeGiorgi

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional**. Dissertação de Mestrado. Apud ÁVILA, Luciano Coelho. Políticas Públicas de Prestação Social: entre o método, a abertura e a revisão judicial, Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

MENDES, Conrado Hubner; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ARANTES, Rogério Bastos (COORDENAÇÃO). **Direitos e Garantias Fundamentais, Ações Coletivas no Brasil:**

**temas, atores e desafios da tutela coletiva.** Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa. Conselho Nacional de Justiça: 2018.

PUGA, Mariela. **La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education.** In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2019.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais, **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos.** São Paulo: Saraiva, 2010, 1ª Edição, 2ª triagem.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cangage Learning, 2019

SILVA, Alexandre Vitorino. **O Estado de Coisas Inconstitucional como Modalidade de Litigância Estrutural: Uma Alternativa Imperfeita para o Controle de Políticas Públicas no Brasil.** Tese de Doutorado, USP, 2018

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso.** 6ª Ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017

THEODORO JR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. Cap. 7.

TUSHNET, Mark. **A response to David Landu: responding to David Landu, the reality of social rights enforcement**, 53 Harv. Int'l L.j. 189 (2012). In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2019.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2019.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Revista De Administração Pública, 1996. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>>.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** Revista de Processo. São Paulo: Thompson Reuters, outubro/2018, v. 284, p. 333-369.

VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual.** In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual.** In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2019.

WALDRON, Jeremy. **The Core of the Case Against Judicial Review.** 115 Yale L.J. (2006)

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 5ª edição. P. 13/14 e

DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual civil: processo coletivo. 14. Ed. Salvador: Editora Jus Podivum, 2020.