

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO ESTRUTURAL

SOCIAL PARTICIPATION IN STRUCTURAL REFORM

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO ESTRUCTURAL

Maria Cecília de Araujo Asperti¹

Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP. São Paulo (SP). Brasil.

Luciana Gross Cunha²

Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP. São Paulo (SP). Brasil.

Danieli Rocha Chiuzuli³

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo (SP). Brasil.

Luíza Ferraro Pavan⁴

Doutora do Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP. São Paulo (SP). Brasil.

RESUMO: O artigo se propõe a analisar as previsões sobre participação do Projeto de Lei nº 03/2025, relativo à regulamentação do processo estrutural, sob a perspectiva da participação social das comunidades e coletividades afetadas. Partindo da premissa da participação direta como elemento essencial de legitimação dos processos estruturais, utilizamos a referência da “escada da participação cidadã”, de Sherry R. Arnstein, para tratar dos limites e possibilidades de redistribuição de poder decisório e dos impactos das desigualdades nos diferentes espaços e mecanismos participativos no âmbito do processo estrutural. Essa tipologia, mais próxima dos paradigmas da participação política, é mobilizada para a análise das previsões sobre participação do PL, identificando-se os enquadramentos preponderantes para se traçar reflexões sobre como esses instrumentos podem ser mais bem operacionalizados, no intuito de adensar a participação social. Com base nessa análise, são apresentadas ao final as potencialidades e limitações da proposta legislativa, bem como possíveis caminhos para um processo estrutural que concilie a complexidade de seus provimentos com uma participação dignificadora e que efetivamente seja capaz de orientar o planejamento e a implementação das reformas estruturantes.

PALAVRAS-CHAVE: Processo estrutural; participação; participação cidadã; acesso à justiça; desigualdades.

ABSTRACT: The article aims to analyze the provisions on participation in Bill No. 03/2025 regarding the regulation of the structural reform processes from the perspective of the social participation of affected communities and populations. Based on the premise of direct participation as an essential element for the

¹ Orcid do(a) autor(a) 1: <https://orcid.org/0000-0001-5945-9455>

² Orcid do(a) autor(a) 2: <https://orcid.org/0000-0002-7396-1879>

³ Orcid do(a) autor(a) 3: <https://orcid.org/0000-0001-8498-4518>

⁴ Orcid do(a) autor(a) 4: <https://orcid.org/0000-0002-9088-1686>

legitimacy of structural processes, we use Sherry R. Arnstein's ladder of citizen participation to address the limits and possibilities of power redistribution and the impacts of inequalities in different participatory spheres and mechanisms within the structural process. This typology, closer to the paradigms of political participation, is employed to analyze the provisions on participation in the Bill, identifying the prevailing frameworks to reflect on how these instruments can be better operationalized to enhance social participation. Based on this analysis, the article presents the potential and omissions of the legislative proposal, as well as possible paths for a structural process that reconciles the complexity of its provisions with a dignifying participation that effectively guides the planning and implementation of structural reforms.

KEYWORDS: Structural process; participation; citizen participation; access to justice; inequalities.

RESUMÉN: El artículo se propone analizar las previsiones sobre la participación del Proyecto de Ley n.º 03/2025 relativo a la reglamentación del proceso estructural, desde la perspectiva de la participación social de las comunidades y colectividades afectadas. Partiendo de la premisa de la participación directa como elemento esencial de legitimación de los procesos estructurales, utilizamos la referencia de la escalera de la participación ciudadana, de Sherry R. Arnstein, para tratar los límites y posibilidades de redistribución de poder y los impactos de las desigualdades en los diferentes espacios y mecanismos participativos en el ámbito del proceso estructural. Esta tipología, más cercana a los paradigmas de la participación política, se moviliza para el análisis de las previsiones sobre participación del PL, identificándose los marcos predominantes para trazar reflexiones sobre cómo estos instrumentos pueden ser mejor operacionalizados, con el fin de incrementar la participación social. Con base en este análisis, se presentan al final las potencialidades y evasiones de la propuesta legislativa, así como posibles caminos para un proceso estructural que concilie la complejidad de sus disposiciones con una participación dignificadora y que efectivamente sea capaz de orientar la planificación y la implementación de las reformas estructurales.

PALABRAS CLAVE: Proceso estructural; participación; participación ciudadana; acceso a la justicia; desigualdades.

1. Introdução

Em novembro de 2024, a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei de Processo Estrutural no Brasil (CJPRESTR) apresentou seu relatório final, posteriormente transformado em Projeto de Lei (PL) nº 03/2025, cuja tramitação atualmente se encontra no plenário do Senado Federal. Ao invés de trazer uma definição do que seria o processo estrutural, o PL preferiu conceituá-lo a partir de elementos considerados característicos: multipolaridade, impacto social, natureza incremental e duradoura das intervenções, complexidade, existência de situação grave de contínua e

permanente irregularidade, por ação ou omissão; e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (artigo 1º, §1º). O problema estrutural é definido, então, como o problema que demanda uma solução diferenciada das técnicas processuais tradicionais, por meio de um processo que contenha ao menos parte dos elementos mencionados.

A complexidade pode ser considerada o elemento chave dos processos estruturais, dado que está relacionada e é influenciada, em alguma medida, pelas demais características mencionadas. Exemplificativamente, a depender das circunstâncias fáticas, da dimensão e diversidade do grupo social impactado, uma maior ou menor complexidade será observada e, por sua vez, maiores ou menores desafios processuais estarão presentes. Esses desafios, reconhecidos pelo PL como decorrentes do fato de os problemas estruturais versarem sobre conflitos móveis e mutáveis, estendem-se desde critérios de representação e participação, até a legitimidade social e a operacionalidade política e burocrática da decisão estrutural/estruturante, o que exige que se reconheça a dinamicidade dos processos estruturais.

Como as decisões decorrentes de processos estruturais apresentam, além de um caráter declaratório sobre o estado de desconformidade, uma prescrição programática sobre o meio pelo qual essa reorganização/reestruturação será feita, há uma complexidade presente tanto em seu conteúdo, como também na forma de operacionalização de suas disposições (Didier; Zanetti; Oliveira, 2020). Nesse sentido, quando se está diante de uma projeção que extrapola os próprios limites do Poder Judiciário, vez que pretende a implementação de uma “reforma estrutural” - “*structural reform*” (Fiss, 1979-80) -, a interação com outras instituições executivas e legislativas é essencial e desafia as formas de adjudicação por meio das quais as decisões são efetivadas tradicionalmente (Salles, 2020).

Esse contexto suscita a revisitação de figuras processuais tradicionais, e, assim, reflexões sobre uma atuação jurisdicional “criativa” e conectada com os influxos sociais

são elementos que estão na base do que Osna (2020) considera para os estudos de processos estruturais. O autor ressalta que, por maior os esforços de conceituação que são feitos em termos teóricos, não se pode perder de vista o alto grau de “practicalismo” que atravessa os provimentos estruturantes enquanto, antes de tudo, problemas sociais: uma realidade complexa traz para o sistema de justiça uma demanda de atuação que pode, *a priori*, não ter sido refletida como estrutural, mas que passa a ser considerada assim a depender do nível de reestruturação que uma realidade de violações pode exigir e implicar a soluções judiciais (Osna, 2020, p. 253).

Como problema social, os provimentos estruturantes exigem formas de participação dos entes públicos e privados e, principalmente, das comunidades afetadas e da sociedade civil envolvidas no processo. Não por acaso o relatório final do Anteprojeto de Processo Estrutural reconhece a possibilidade de utilização de instrumentos próprios da arena política, além de estimular a flexibilidade processual - com, por exemplo, a previsão de audiências prévias para a definição dos ritos processuais -, atribuindo à participação um caráter principiológico e um papel central na legitimação do procedimento estrutural, assim como da tomada de decisão e sua implementação.

Nesse sentido, o foco deste artigo é, a partir da complexidade que envolve o processo estrutural e das previsões do PL nº 03/2025, analisar, discutir e propor formas de participação que não somente legitimem o processo estrutural, mas também que garantam exequibilidade das suas decisões, de forma a abrigar os interesses dos envolvidos e afetados pelo processo. Como pressuposto, consideramos que a participação deve ser alicerçada nos princípios que organizam a participação política informada e transparente, ou seja, como participação cidadã, não restrita às formas mediadas de participação ou aos espaços informativos e instrumentos de consulta, mas realizada por meio da interação direta, sobretudo das pessoas e comunidades envolvidas, com os atos processuais e, conseqüentemente, com a própria tomada de decisão.

A importância da participação é diretamente proporcional à complexidade dos conflitos estruturais: ao mesmo tempo que se torna mais dificultoso garantir uma participação efetiva e direta em processos estruturais, a sua ausência ou realização deficitária, além de não atender a uma norma fundamental, agudiza-se diante dos deslocamentos sociais e políticos que decorrem de uma decisão estrutural. Temos, portanto, como referência para a análise desses mecanismos participativos a literatura sobre participação cidadã (Arnstein, 2002), do campo da ciência política, que concebe uma tipologia de degraus participativos, com preocupações próprias para cada nível, partindo de uma premissa de que a participação efetiva resulta em uma redistribuição de poder entre os tomadores de decisões e os cidadãos, principalmente os mais excluídos.

2. Legitimação do processo estrutural pela participação

Como observado nos debates no âmbito do anteprojeto de lei (atual PL nº 03/2025), os processos estruturais consistiram (e consistem) em fenômenos que já se desenvolviam na prática jurídica: sua proposta de regulamentação atual, em alguma medida, tenta espelhar os debates e reflexões teóricas e acadêmicas que foram desenvolvidas ao longo dos últimos anos tanto com relação à estruturalidade em si, como também intimamente relacionado ao campo do processo coletivo brasileiro.

A estruturalidade de um processo é desafiadora em muitas dimensões, desde o seu desenvolvimento dentro do sistema de justiça, até a sua operacionalidade prática. Como ressalta Vitorelli (2018, p 08), um dos desafios é “[...] a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos”.

Nosso foco na garantia da participação nos processos estruturais, portanto, decorre de dois principais aspectos sobre ela: (i) a sua previsão enquanto norma

fundamental do Código de Processo Civil (“CPC”) (arts. 9º e 10º), em termos gerais, como também no PL (art. 2º, inciso IV), o que a coloca como garantia fundamental da higidez procedimental; e (ii) o seu papel legitimador nos casos dos processos estruturais – mais do que um caráter instrumental relacionado ao contraditório e a representação processual, a participação assume o papel de legitimação democrática dos objetivos a que se propõem provimentos estruturais, tanto no que se refere à posição assumida pelos atores do sistema de justiça na arena pública, como a projeção e as realocações que uma decisão estruturante assume no âmbito de políticas públicas e/ou organização burocrática pública. Temos, assim, por premissa, que a ausência ou a garantia de uma participação estritamente formal implica o desenvolvimento de decisões estruturantes que padecem de um “déficit de legitimidade democrática” (Saraiva, 2021, p. 143).

Estudos recentes sobre processo estrutural e participação apontam, ainda que sob algum recorte, como os debates têm desenvolvido a temática cada vez mais associada a uma perspectiva democrática do processo estrutural (Saraiva, 2021; Serafim, 2023; Serafim, 2023; Nóbrega, França, 2022) e da participação como elemento fundamental para legitimação não apenas da decisão estruturante, mas de todo encadeamento processual, o que complexifica os debates sobre a teoria da participação no processo (Saraiva, 2021; Cota, 2019; Albuquerque; Serafim, 2020). Muitas das pesquisas, inclusive, voltam-se à análise de casos concretos (e, em alguma medida, paradigmáticos) de possíveis experiências estruturais para analisar a participação social e comunitária e instrumentos para sua operacionalização (a exemplo, das Assessorias Técnicas Independentes) (Garcia, 2021; Asperti; Zufelato; Garcia, 2022; Dontos, 2024), o que denota que o caminho teórico que tem se desenvolvido também reflete o adensamento dos processos estruturais na realidade do sistema de justiça brasileiro e o seus desafios participativos.

Nesse sentido, mesmo diante da existência de arcabouço normativo-institucional e de mecanismos de controle da representatividade adequada no âmbito do processo coletivo, o processo estrutural, em razão dos seus objetivos, não pode prescindir da

participação direta das pessoas e comunidades envolvidas, tanto nos procedimentos deliberativos, quanto negociais⁵. Há, ainda, um desafio no equilíbrio de múltiplos pontos de interesse presentes nos litígios estruturais que apresentam uma “causalidade complexa” (Nóbrega, França, 2022, p. 110), de modo que a participação nesses processos não cumpre apenas um requisito formal de informação, contraditório e comunicação de atos processuais, mas de legitimação dos debates que são desenvolvidos nessa esfera processual e que, compondo, em alguma medida, a fundamentação de uma decisão estruturante, alcançarão um espaço de implementação que é coletivo e, sobretudo, político.

3. Premissas e obstáculos para a participação social

3.1. A escada para a participação cidadã

Em texto clássico sobre participação social, Sherry R. Arnstein traça uma tipologia da “participação cidadã” na esfera política (2002). Tem como ponto de partida que a participação é, em si, uma ideia usualmente bem recebida, similar à noção de acesso à justiça, que remete a um valor de conotações comumente positivas, o que pode levar, muitas vezes, a um esvaziamento de significado ou à atribuição de sentidos ambíguos e/ou contraditórios (Losekann, 2020, p. 34; Asperti, 2018, p. 9). Ainda como premissa, ela relaciona a participação cidadã a uma redistribuição de poder aos cidadãos

⁵ Em casos recentes de grande repercussão que trataram de problemas estruturais (não necessariamente de forma estruturante), observamos a realização de acordos que são questionados por pessoas e comunidades atingidas que não reconhecem a legitimidade das negociações, como no caso do rompimento da barragem da Samarco, com o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) inicialmente firmado e os questionamentos subsequentes (Asperti, Zufelato, Garcia, 2022, p. 213-216) e em tratativas posteriores, no caso da subsidência do solo de Maceió, causada pela atuação da empresa Braskem, quanto aos acordos para desocupação voluntária e ações socioambientais.

excluídos dos processos políticos e econômicos⁶⁶ (Arnstein, 2002, p. 1). Nesse sentido, participação cidadã enquanto redistribuição do poder não quer dizer atendimento de todas as reivindicações dos integrantes das comunidades afetadas, mas que suas posições sociais e econômicas serão levadas em conta no ajuste dos procedimentos e na tomada de decisão.

A tipologia proposta se conforma a partir da figura de uma escada, cujos oito degraus correspondem a níveis de processos de planejamento ou condução de programas de governo associados a graus de distribuição de poder. Como qualquer abstração, há limitações decorrentes de um exercício de simplificação, incapaz de compreender todas as divergências de interesses e divisões entre subgrupos em cada processo participativo. Ainda assim, a proposta de Arnstein se coloca como uma possível moldura analítica que pode ser útil à sistematização de práticas existentes.

Quadro 1 - Oito degraus da escada da participação cidadã, segundo Sherry R. Arnstein

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein, 2002, p. 2

⁶⁶ Interessante refletir sobre essa perspectiva sobre a participação social em relação com a própria concepção do contraditório enquanto núcleo central do processo civil, que desempenha o papel de colocar limite para o exercício do poder estatal e legitimar a decisão judicial (Zufelato, 2019, p. 50-51).

Os primeiros níveis dessa “escada” corresponderiam a condutas de “não participação”, cujo objetivo real seria o de levar os cidadãos a crerem, erroneamente, que estariam influenciando nas deliberações de seu interesse (Arnstein, 2002, p. 3). O grau mais baixo, a “manipulação”, ocorre quando pessoas são convidadas a participar de órgãos sem real poder da decisão, conformados apenas para “educar” ou manipular os participantes, e/ou obter seu apoio político, enquanto a “terapia” define iniciativas estatais que transferem aos cidadãos a responsabilidade por suas omissões, travestindo-as de problemas “sociais” ou de conduta dos indivíduos⁷ ou da própria comunidade⁸ (Arnstein, 2002, p. 4).

O degrau da “informação” inaugura ações que podem ser consideradas participativas, desde que envolvam ações comunicativas de mão dupla e que promovam um diálogo verdadeiro, preferencialmente de modo articulado com outras ações participativas e que não resvalam em medidas meramente formais ou excessivamente tecnicistas (Arnstein, 2002, p. 5).

Seguindo na escada de participação, o degrau da “consulta” é percorrido quando a opinião dos cidadãos é solicitada, assegurando-se que estes tenham recebido a informação adequada a respeito do objeto da consulta e que suas falas e opiniões sejam,

⁷ O exemplo dado pela autora é bastante elucidativo: “Considere este exemplo que ocorreu na Pensilvânia há menos de um ano. Quando um pai levou seu bebê gravemente enfermo para o pronto-socorro de um hospital local, um jovem médico plantonista o orientou a levar a criança para casa e dar-lhe água com açúcar. Naquela tarde, a criança morreu de pneumonia e desidratação. Mais tarde, o pai, transtornado, apresentou queixa ao conselho da Agência de Ação Comunitária. Ao invés de iniciar uma auditoria no hospital para determinar quais as mudanças necessárias para prevenir fatalidades semelhantes no futuro, ou outras formas de mau atendimento de pacientes, o conselho convidou o pai a participar dos encontros (terapêuticos) de pais sobre como cuidar de crianças, promovidos pela agência e foi-lhe prometido que alguém ‘ligaria para o diretor do hospital para garantir que este fato não se repetisse’ ” (Arnstein, 2002, p. 4).

⁸ “Exemplos menos dramáticos, mas mais comuns, de terapia disfarçada de participação cidadã podem ser vistos em conjuntos de habitação popular, nos quais grupos de moradores são instrumentalizados para a realização de campanhas de controle da violência ou de limpeza do bairro. Os moradores são reunidos para que seja possível ajudá-los a ‘ajustar seus valores e atitudes aos da sociedade’. Seguindo estas regras básicas, os moradores acabam não se ocupando de temas mais importantes, tais como: a remoção ilegal de invasões; a segregação social no conjunto habitacional; ou as razões pelas quais durante o inverno o conserto de uma janela quebrada demora três meses” (Arnstein, 2002, p. 4).

de fato, considerados na tomada de decisão. No entanto, quando os instrumentos de consulta (como pesquisas de opinião, assembleias e audiências públicas com espaço para manifestações ou votações) se resumem a rituais de “fachada”, essas vias são particularmente prejudiciais. Por vezes, aos cidadãos não são franqueadas informações claras acerca do que devem opinar ou votar, sobre quais são suas verdadeiras alternativas e as possíveis consequências de cada opção. Isso geralmente ocorre quando os cidadãos não estão engajados na própria formulação da consulta e na metodologia adotada, tornando-se meros expectadores desprovidos de efetivo poder decisório (Arnstein, 2002, p. 6).

Vislumbra-se no degrau da “pacificação” situações em que alguns representantes da comunidade são inseridos em instâncias decisórias, porém sem que tenham sido escolhidos por processos legítimos junto à comunidade, tampouco que a eles sejam asseguradas condições efetivas para representar os interesses dos respectivos grupos. O resultado é uma estrutura ambígua, ineficiente, altamente demandante (com diversas reuniões, documentos a serem analisados e discussões excessivamente técnicas), na qual os cidadãos participam com, no máximo, um “controle periférico” (Arnstein, 2002).

Seguindo adiante, os demais degraus da escada estão localizados em uma faixa na qual há uma redistribuição mais significativa de poder, na qual poderiam ser observados “níveis de poder cidadão” (Arnstein, 2002, p. 2), sendo eles: parceria, delegação de poder e controle cidadão. Em todos esses casos, a despeito do potencial participativo equitativo, há que refletir sobre sua estrutura e formas de operacionalização.

A “parceria” ocorreria por meio de um processo negocial cujo planejamento e as responsabilidades da tomada de decisão são compartilhados em estruturas paritárias, com definição de regras prévias não modificáveis unilateralmente. O bom funcionamento da parceria depende da mobilização popular, com lideranças devidamente submetidas à prestação de contas e, ainda, com recursos necessários

para serem compensadas pelo seu trabalho, sendo relevante também a contratação de técnicos para que recebam a assessoria necessária – seja jurídica, seja por outras áreas do conhecimento, como planejamento urbano, arquitetura etc. (Arnstein, 2002).

A “delegação de poder”, por sua vez, consiste em uma verdadeira assunção, por parte dos cidadãos, do poder deliberativo em determinado plano ou programa, exemplificada por casos em que essa delegação não se restringe às etapas de planejamento das ações, mas também de implementação e monitoramento, o que pode ser feito por convênios com organizações comunitárias que possam operar programas específicos em suas localidades⁹ (Arnstein, 2002).

Por fim, a escada de participação atribui o mais alto grau ao “controle cidadão”, em que à população é atribuído um certo grau de poder que lhe permite gerir um programa público ou uma organização, definindo todas as suas ações e aspectos gerenciais (Arnstein, 2002).

3.2. Participação e vulnerabilidades: o desafio de garantir “quem” participa

Como mencionado, os degraus de participação desenhados por Arnstein (2002) preocupam-se em garantir que aqueles que têm menos possam estar à altura dos poderosos, com uma participação social que promova a redistribuição de poder. Em processos participativos que não se preocupam com essa redistribuição, a tendência é a replicação de dinâmicas reprodutoras do *status quo* já existente (Arnstein, 2002), o que também se reproduz no âmbito de processos judiciais. Nestes, é possível observar tanto

⁹ “Diferentes arranjos de poder delegado estão surgindo também no Programa de Ação Comunitária, fruto das demandas dos moradores e das recentes diretrizes da Organização para Oportunidades Econômicas, que estimula as Agências Municipais a “irem além das necessidades mínimas” para participação nos programas. Em algumas cidades, as Agências Municipais firmaram convênios com organizações comunitárias para que estas planejem e/ou operem componentes do programa em seu bairro, como, por exemplo, um centro comunitário multiuso ou um programa de recolocação de desempregados. Esses convênios normalmente incluem um orçamento detalhado, previamente negociado, e especificações técnicas do programa. Além disso, os convênios detalham claramente as funções que foram delegadas, por exemplo, definição das atividades; contratação e dispensa; subcontratação de obras. (Alguns destes convênios são tão amplos que eles se parecem como modelos de controle pelos cidadãos)” (Arnstein, 2002, p. 12).

desigualdades de participação em si, como a ausência de espaços ou instrumentos participativos, quanto de influência, isto é, quem consegue de fato participar e intervir nos debates processuais, no aprofundamento técnico e probatório e no processo decisório.

Em se tratando de problemas estruturais, essa dinâmica redistributiva tem de lidar com as diversas vulnerabilidades que atravessam um contexto social mais amplo, e que repercutem de forma marcante nas possibilidades de acesso à justiça e participação social na esfera política e judicial. É preciso atentar não somente às formas de participação, mas também em “quem participa”, diante das desigualdades decorrente de raça, classe, gênero, sexualidade, entre outras (Losekann, 2020, p. 35)¹⁰.

Se os espaços participativos forem configurados de modo a contemplarem apenas parte da população impactada – aquela que consegue ter acesso aos espaços de decisão -, a “roupagem” participativa legitimará decisões estruturantes que não necessariamente refletem a pluralidade de interesses e as complexidades sociais nas quais o problema estrutural está inserido. Aqui se coloca a importância que a participação não circunscreva apenas ao momento dedicado à sua realização, mas a própria definição desses instrumentos participativos.

Se pensarmos nas desigualdades que afetam a participação, de modo mais amplo, podemos considerar as ideias colocadas por Sidney Verba, Kay Schlozman e Henry Brady (1995), que retomam o modelo do status socioeconômico (SES), a partir da experiência estadunidense, apontando como desigualdades de educação, renda e ocupação afetam a possibilidade de participação das pessoas. As desigualdades também podem ser aumentadas se considerado o papel dos mobilizadores para a

¹⁰ “A partir dessas observações críticas da autoconsciência como base de fundação do público, podemos compreender que o “quem participa” não é tão simples ou óbvio, já que em função do racismo, pobreza, machismo, homofobia etc., muitas pessoas podem ser excluídas do público que participa. Uma forma de tentar resolver esse problema seria garantir leis e instituições capazes de zelar pelos direitos dessas pessoas. Assim, “quem participa” é em geral a questão mais importante e desafiadora em um processo participativo (...)” (Losekann, p. 35)

participação, o que os autores exploram como modelo do voluntarismo cívico. Ainda que estivessem trabalhando sobre a participação política, muitas das questões que abordam impactam as experiências de participação que se dão em outras esferas, inclusive no âmbito do Poder Judiciário (Verba; Schlozman; Brady, 1995).

A esse respeito, ainda que se considere uma audiência pública, por exemplo, com abertura para manifestações de posições e escuta efetiva, deve-se pensar em que termos essa audiência será realizada – qual será seu horário, onde será realizada, qual a metodologia a ser utilizada, por exemplo – a fim de que desigualdades pré-existentes não sejam ampliadas e nem que novas desigualdades surjam a partir da participação (Verba; Schlozman; Brady, 1995).

Essa dimensão da participação pode ser observada na construção dos denominados protocolos comunitários de consulta e consentimento prévio, livre e informado que têm se desenvolvido por iniciativa de povos e comunidades tradicionais no Brasil¹¹ e embasados na Convenção nº 169 da OIT (OIT, 1989; Brasil, 2003), nos quais os próprios membros dessas comunidades elaboram as regras para a realização de consultas sobre temas que impactem em seus territórios e com procedimentos e abordagens que respeitem às formas de organização social, cultural e jurídica. Esses protocolos denotam a importância do protagonismo comunitário na determinação das formas de participação e no desenvolvimento de instrumentos participativos atentos às especificidades relacionadas às desigualdades e vulnerabilidades¹².

¹¹ Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/#>.

¹² Exemplificativamente, no acordo judicial de reparação assinado no caso de Brumadinho em 04 de fevereiro de 2021, há a previsão, em sua cláusula 11.11, da necessária observação das “[...] especificidades e singularidades de povos e comunidades tradicionais, por meio de consulta prévia, livre e informada” (p. 33) para a manutenção de mecanismos de diálogo e interlocução com as comunidades atingidas. Sem ignorar as contradições do acordo e como se deu seu cumprimento prático, a menção a ele traz a necessidade de se pautar esse protagonismo social nos debates sobre participação processual, sobretudo em processos estruturais: por mais complexo que esses pontos se apresentem, consideramos que o debate jurídico não pode se escusar de fazê-lo e de incorporá-lo em termos normativos e judiciais. Íntegra do acordo disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf>.

Em realidade, assumir a centralidade das diferenças consiste em dar a devida atenção às experiências participativas que já são desenvolvidas em âmbito comunitário e com um repertório e agência popular mais local e mobilizado. Isso desloca a ideia de participação para um protagonismo social, o que para este texto tem mais conexão com o que se entende por participação direta.

5. Análise dos mecanismos de participação do Projeto de Lei

O desenvolvimento teórico dos tópicos anteriores objetivou aproximar, analiticamente, a participação no contexto de processos estruturais de desenhos participativos políticos, partindo da ideia de que a participação é legitimadora dos processos estruturais, na medida em que seus objetivos e o resultado da decisão estruturante projetam-se nas burocracias e políticas públicas, ora em seu planejamento, ora em sua implementação e/ou monitoramento.

Para análise do PL nº 3/2025 a partir desses pressupostos, sistematizamos na tabela abaixo os dispositivos que direta e indiretamente relacionam-se com a participação:

Quadro 2 - Trechos da versão final do PL com menção direta ao termo participação

Artigo	Tema	Texto do artigo	Instrumentos de participação
Art. 2º, inciso IV	Normas fundamentais	São normas fundamentais do processo estrutural: (...) IV – participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta; (...)	Consultas e audiências públicas
Art. 6º, § 2º	Reconhecimento da estruturalidade	O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial. (...) § 2º Se o caráter estrutural do litígio não for consensual, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados , podendo facultar a participação de	Participação de especialistas ou representantes

		<p>especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão. (...)</p>	
<p>Art. 8º, caput e incisos</p>	<p>Aplicação de técnicas processuais</p>	<p>Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso: (...)</p> <p>I – admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;</p> <p>II – realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;</p> <p>III – realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;</p> <p>IV – designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes; (...)</p> <p>VI – designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;</p> <p>VII – intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo; (...)</p> <p>XI – adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participação de especialistas ou representantes; 2. Reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias; 3. Audiências públicas.
<p>Art. 9º, §5º</p>	<p>Elaboração de plano de atuação estrutural</p>	<p>Integrado o contraditório e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural. (...)</p> <p>§ 5º Apresentada a versão inicial do plano, o juiz ouvirá as partes e avaliará a necessidade de oitiva de pessoas ou entidades tecnicamente qualificadas, designação de audiência pública, reuniões, consultas públicas, inclusive em formato virtual, ou outros meios de ampliação da participação social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participação de especialistas ou representantes; 2. Audiência pública; 3. Reuniões ou consultas públicas;

			4. Outros meios de participação social.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, 2025

A primeira previsão sobre a participação, prevista nas normas fundamentais do processo estrutural, traz as audiências, reuniões e consultas públicas como mecanismos para viabilizar a participação das pessoas e comunidades impactadas. Essas técnicas preocupam-se com a ampliação do acesso à informação e com a criação de espaços de discussão com as comunidades e com agentes interessados, tendo a necessidade de adequação metodológica à realidade do caso. Parecem operar, preponderantemente, com a dinâmica identificada no degrau da “informação” e até mesmo da “consulta” da escala elaborada por Arnstein (2002) e caracterizam-se por uma “concessão mínima” de poder ao cidadão. Se realizados de forma desarticulada e unilateral, com pouca influência na tomada de decisão, acabam por conformar uma participação meramente formal ou até ilusória.

Para evitar esse cenário, ponderamos que esses espaços de informação e consulta podem ser configurados para uma participação mais efetiva mediante a adoção de uma metodologia adequada às características do litígio (como estabelece o art. 8º, III do PL), mas também atenta às desigualdades de poder entre as partes. É relevante, nesse sentido, que o próprio desenho desses instrumentos conte com a participação social, podendo ser organizados e presididos por integrantes da comunidade impactada que, coparticipando da gestão daquele momento, podem torná-lo mais alinhado à dinâmica local: é preciso que essas audiências e reuniões adotem formatos que atendam às demandas da população e comunidade envolvida - como localização, horário de realização tempos e formas de fala - e que elas possam participar dessas decisões formais sobre o próprio procedimento.

Em termos de assertividade desses espaços comunitários para o próprio processo estrutural em curso, é necessário assegurar que sejam considerados como instâncias legítimas de produção de conhecimento e aprofundamento dos debates do

caso, e não hierarquicamente inferiores ao que é considerado o conhecimento técnico no processo. Além disso, devem ser espaços de interlocução efetiva e de escuta sensíveis a contextos sociais no qual estão presentes realidades de sofrimento social e/ou coletivo em decorrência, justamente, do que está em debate, a exemplo de processos estruturais de desastres ou casos de violações massivas de direitos humanos.

O projeto também prevê formas atípicas de intervenção de terceiros em atos processuais para participação de especialistas ou de representantes das comunidades, de forma oral ou escrita, como com a oitiva para a decisão sobre o caráter estrutural do processo, em audiências de saneamento e de instrução. Apesar de serem formatos participativos próprios da arena judicial (e, por isso, mais difíceis de serem associados às formas de participação social mencionadas), também podem ser considerados como mecanismos de “consulta”, na medida em que se prestam à coleta de informações para embasar a tomada de decisão. São, sem dúvida, expressões de uma participação mais associada ao exercício do contraditório no processo, de modo que a sua concretização depende da efetivação do princípio da adequada fundamentação das decisões judiciais, essencial para se assegurar que os elementos colhidos dessas intervenções informem, de fato, as deliberações adotadas no caso.

Uma previsão do PL que pode passar despercebida, mas que nos parece particularmente interessante, é aquela do inciso VI do artigo 8º, que reconhece a possibilidade da atuação de técnico (perito, consultor ou entidade) para o desenvolvimento de atividades de participação social, o que pode compreender o exercício de funções de mobilização comunitária, produção de conhecimento e viabilização da participação social. Essa função em muito se relaciona com o instituto das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), notabilizadas nos casos recentes dos desastres causados pelo rompimento das barragens da Samarco (2015) e da Vale S.A. (2019), culminando na sua positivação pela Lei nº 14.755/2023 (Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens - PNAB).

A despeito dessa notoriedade mais recente no âmbito das ações coletivas, a atuação das ATIs remonta ao trabalho desenvolvido pela Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER desde o final da década de 1940, no contexto da criação das Ligas Camponesas e dos movimentos sociais pela luta dos direitos dos trabalhadores rurais (Julião, 2024, p. 8-9). Também possuem expressão relevante nos movimentos populares por moradia, a partir dos anos 60, com criação de assessorias técnicas multidisciplinares para construções populares (Barros, 2013, p. 81-83) e na atuação das Assessorias Técnicas de Habitação de Interesse Social – ATHIS nos casos de remoções forçadas e de regularizações fundiárias (Lei nº 13.465/2017).

Resguardadas as diferenças nessas atuações, fato é que a noção de assessoria técnica está ligada à necessidade de se prover assessoramento interdisciplinar para comunidades e coletividades, viabilizando a sua mobilização e a tomada de decisões coletivas, e compreendendo atividades de (i) articulação, comunicação, acesso e sistematização de informações, (ii) elaboração e interpretação de documentos técnicos, (iii) facilitação de reuniões e de procedimentos, dentre outras funções a serem acordadas com a própria comunidade a ser assessorada (Asperti; Zufelato; Garcia 2022, p. 226; Cunha; Chiuzuli, 2024).

As assessorias técnicas são cruciais em todos os degraus da escada, desde a informação e consulta até o efetivo controle cidadão. Como Arsntein (2002) argumenta, por vezes é a existência da assessoria técnica que irá definir se determinada prática configura uma forma efetiva de participação social ou uma via de manipulação por parte dos tomadores de decisão. Mas mesmo às assessorias técnicas precisam ser adotados cuidados próprios, como a garantia de que serão as comunidades que escolherão as organizações atuantes e delimitarão as suas atribuições, e que essas assessorias terão independência técnica para atuar – o que não se confunde com imparcialidade, já que atuam em prol da coletividade assessorada (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022; Julião, 2024; Cunha; Chiuzuli, 2024).

A compreensão da coexistência da independência técnica com a parcialidade processual é fundamental para a garantia do real potencial equalizador desse assessoramento técnico enquanto instrumento de redistribuição do poder participativo no processo estrutural, na medida em que permite a construção de um “dissenso técnico” (Julião, 2024) pelos grupos impactados com relação à produção probatória e técnica, em sua maioria, monopolizada enquanto vantagem estratégica do grande/habitual litigante (Galanter, 2018; Asperti, 2018).

Chama a atenção, contudo, que apesar de descrever essa função, o PL o faz de forma genérica, além de não fazer menção expressa ao conceito de assessoria técnica. Com isso, deixa de resgatar todo um arcabouço de experiências já existentes, o que poderia auxiliar na superação de uma desconfiança ainda persistente com relação às ATIs relacionada à incompreensão sobre a sua posição jurídico-processual (Cunha; Chiuzuli, 2024). Instituir processualmente as assessorias seria um avanço importante, permitindo a sua utilização em muitas outras temáticas, como em discussões sobre políticas públicas e outras violações estruturais cometidas pelo Estado ou por empresas.

Finalmente, o PL perdeu a oportunidade de consolidar previsões mais evidentes sobre a construção de espaços de governança participativa, como comitês, comissões e fóruns, que permitissem percorrer os degraus mais elevados da escada de participação de forma contínua, tanto durante a fase de construção do plano de reestruturação, quanto na sua implementação. Nada obsta que essas previsões sejam estipuladas judicial ou consensualmente nos planos, mas a previsão legal certamente traria incentivos mais claros para tanto, além de balizas importantes, como a necessidade de que esses espaços sejam desenhados em conjunto com as comunidades e em linha com os elementos e necessidades do caso concreto.

Isso porque, para que a participação atinja os degraus de “parceria”, “delegação de poder” e “controle cidadão”, é necessário estipular uma estrutura com regras expressas sobre sua composição, direitos e deveres, assegurando a possibilidade de

formação de maiorias por parte dos representantes das coletividades, a quem caberá, dentro dos limites estipulados, a efetiva deliberação sobre o planejamento e a implementação das medidas reestruturantes. Os mecanismos de escolha de representantes devem ser claros e transparentes, com rotatividade, e é preciso que haja publicidade e prestação de contas nas atividades desempenhadas. Ainda, é importante pensar nos custos (recursos financeiros e alocação de tempo), garantindo formas de custeio e de apoio técnico (FGV, 2022, p. 51-52)¹³.

Em termos gerais, o PL traz a preocupação com a participação dos grupos impactados e outros formatos participativos com potencial redistributivo, ao mesmo tempo que, em alguns pontos de seu texto, assume uma proposição normativa com certa abertura interpretativa, como podemos observar em trechos como: “outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão” (art. 6º, §2º), “outras formas de participação direta e indireta” (art. 2º, §4º) e “outros meios de ampliação da participação social.” (art. 9º, §5º). Esse grau de generalidade parece conciliar-se com uma flexibilidade procedimental caracterizadora dos processos estruturais e que denotam sua necessidade de adaptação constante às peculiaridades do caso concreto. Todavia, o PL também se esquivava de regulamentar explicitamente instrumentos mais contundentes de participação, como assessorias técnicas e estruturas de governança.

¹³ O uso dessas estruturas de governança participativa não seria uma novidade em ações judiciais que lidam com processos estruturais. Um exemplo paradigmático se verificou no âmbito do desastre do rompimento da barragem da Samarco, em especial após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta conhecido como TAC-Governança (2018), que estabeleceu uma complexa estrutura participativa, composta por comissões locais e regionais de atingidos e incorporando também o Comitê Interfederativo estabelecido no TTAC (2016), dos quais deveriam também integrar e participar das discussões representantes dos atingidos, além da União, Estados e Municípios, e das equipes da Fundação Renova, instituída para custeio de gerenciamento dos programas de reparação (FGV, 2021, p. 10-13). O TAC-Governança também alterou a composição do Conselho de Curadores da Fundação Renova, que passaria a ter nove membros, sendo seis indicados pelas empresas, dois indicados pelas pessoas atingidas e um membro indicado pelo CIF. No entanto, mesmo com uma regulamentação complexa e detalhada, essa estrutura de governança nunca foi integralmente implementada, muito em razão de resistências impostas pelas empresas poluidoras à contratação das assessorias técnicas, cuja atuação constituiria uma premissa para o funcionamento de toda essa estrutura (FGV, 2021, p. 13).

6. Considerações finais

A participação pensada enquanto redistribuição de poder e como instrumento de dignificação social (Arnstein, 2002) não será garantida por instrumentos que não sejam igualmente complexos, atentos às desigualdades e que não dialoguem com a realidade das pessoas e comunidades impactadas. Há sempre o risco, portanto, de que esses espaços sejam constituídos de modo apenas formal, como via de legitimação de decisões e acordos, sem atenção às particularidades e necessidades de cada grupo ou comunidade. Nesses casos, a realização de uma audiência ou reunião, por exemplo, pode ser tão nociva quanto a sua não ocorrência.

Pretendemos identificar os mecanismos participativos previstos no PL nº 03/2025 e analisá-los sob o prisma da participação social, conjecturando acerca de sua capacidade de lidar com as complexidades do processo estrutural e com as desigualdades de poder entre as partes envolvidas.

Concluimos que o PL introduz uma preocupação com a participação direta e insere em seu texto, de forma destacada, uma série de ferramentas participativas próprias dos processos políticos, como reuniões, consultas e audiências públicas, consignando a necessidade de formulação de metodologias adequadas à realidade do problema estrutural e de adaptações procedimentais conducentes à ampliação da participação no processo.

Contudo, embora o PL tenha se proposto a uma sistematização de práticas já existentes, não há em seu texto uma referência clara a todo o repertório já consolidado de experiências de atuação de assessorias técnicas em ações judiciais que lidam com problemas estruturais, como em casos de desastres, de grandes empreendimentos, de remoções forçadas e de regularizações fundiárias. Em sentido similar, o projeto também não se apropria das noções de governança participativa, como a criação de comitês, comissões, fóruns e afins, que são estruturas necessárias para os degraus mais elevados da escada da participação social. Também seria possível explicitar a pertinência dessas previsões tanto no âmbito do planejamento das medidas

estruturantes, quanto na sua implementação e monitoramento, de modo a enfrentar o relevante desafio da exequibilidade dos provimentos estruturantes.

O mesmo grau de generalidade pode ser observado com relação às desigualdades sociais e processuais. O texto do PL não parece tomar como ponto de partida e/ou considerar normativamente os contextos desiguais em que esses instrumentos participativos potencialmente irão operar e nos quais o problema estrutural se desenvolve. Mesmo que essa questão das desigualdades possa ser englobada por uma adaptabilidade da metodologia desses instrumentos e uma orientação principiológica com relação ao tratamento isonômico dos grupos afetados (art. 2º, inciso VIII), o texto não apresenta como esses procedimentos participativos poderiam ser desenhados considerando um pressuposto de desigualdade que é inafastável dos problemas estruturais.

Não há dúvidas de que a participação direta é trabalhosa e custosa, não só para o Judiciário, mas para os próprios representantes das comunidades e coletividades, que tem de dispender tempo e recursos para acompanhar ações judiciais complexas e participar de reuniões, audiências e órgãos consultivos ou deliberativos. A exigência de um grau considerável de transparência e informação de todo o processo pode mitigar os custos de participação, sem prescindir dela. Até porque, sem ela, é possível que as decisões estruturais careçam de efetividade e de legitimidade social. Corre-se o risco de serem decisões e acordos com poucos efeitos práticos ou, ainda, que sejam posteriormente questionados, porquanto os grupos afetados não se sintam devidamente considerados nas decisões tomadas à sua revelia.

7. Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 6, n. 2, mai./ago., p. 643-665, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i2.505. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/505>. Acesso em: 01 de fev. 2025.

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, 2002¹⁴.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Recursos Repetitivos e Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**: uma análise da perspectiva do acesso à justiça e da participação no processo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevilini. Acesso à justiça e desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Revista de Direito Público**, [S.l.], v. 19, b. 102, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i102.6330. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6330/2700>. Acesso em: 15 de jan. 2025.

BARROS, Mariana Cicuto. Assessorias técnicas no processo autogestionário - possibilidades de atuação. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), [S. l.], n. 17, p. 81- 92, 2013. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v0i17p. 81-92. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/83048>. Acesso em: 03 de jan. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3, de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 11 de jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023**. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras deresponsabilidade social do empreendedor; e revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n ° 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14755.htm. Acesso em: 10 de jan. 2025.

¹⁴ 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>.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 de jan. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 de jan. de 2025.

COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação:** proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/items/a090cd50-6c1b-4198-9021-87cbd2e38857>. Acesso em: 12 de jan. 2025.

CUNHA, Luciana Gross. CHIUZULI, Danieli Rocha. Assessorias Técnicas Independentes: elementos conceituais e perspectivas de acesso à Justiça. **Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito** – PPGDir./UFRGS, [S.l.], v. 19. n. 1, 2024, 1–29. DOI: 10.22456/2317-8558.141903. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/141903/94360>. Acesso em: 12 de jan. 2025.

DIDIER, Fredie; ZANETTI, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 76, jan./mar., 2020, p. 101-136. Disponível

em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 03 de jan. 2025.

DONTOS, Sofia Athanase. **Processo Estrutural e Participação dos Atingidos em Casos de Desastres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. Traduzido por Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/af1c3f55-308b-45fb-884c-b172d56c8be5/content>. Acesso em: 03 de jan. 2025.

FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 1979, p. 1-58. Disponível https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 03 de jan. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Subsídios para o Aprimoramento da Governança da Reparação do Desastre do Rio Doce**. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/641f3789-0d0e-459c-8ecb-eade5d76887>. Acesso em: 02 de fev. 2025.

GARCIA, Carolina Trevilini. **Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material, no processo coletivo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-09082022-144422/pt-br.php>. Acesso em: 05 de fev. 2025.

JULIÃO, Janaína Aparecida. **O Direito à Assessoria Técnica Independente em Minas Gerais (2016-2023)**: entre consensos e dissenso. Belo Horizonte: Conhecimento, 2024.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC Governança)**. 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 02 de fev. 2025.

NÓBREGA, Flavianna Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **Revista de Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 8, n.1, jan./abr., p. 105-137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 05 de fev. 2025.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Apresentação. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019, p. 15-39.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em países independentes**, 1989. Aprovada no Brasil via Decreto nº 143, de 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-norma-pl.html>. Acesso em: 17 de fev. 2025.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Rev. Direito. Adm.**, v. 279, n. 2, mai./ago., 2020, p. 251-278. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013>. Acesso em: 05 de fev. 2025.

SALLES, Carlos Alberto de. Reforma estrutural e experimentalismo nos processos de interesse público. In MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública após 35 anos**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 731-742.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/46852>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

SERAFIM, Matheus Casemiro Gomes. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/21483>. Acesso em: 06 de jan. 2025.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. **Voice and Equality** – Civic voluntarism in American politics. London: Cambridge University Press, 1995.

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

ZUFELATO, Camilo. **Contraditório e vedação às decisões-surpresa no processo civil brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

Sobre os(as) autores(as):

Maria Cecília de Araujo Asperti | *maria.asperti@fgv.br*

Professora da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP. Doutora e mestre em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Coordenadora do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos da FGV (NAJUPMESC).

Luciana Gross Siqueira Cunha | *E-mail: luciana.cunha@fgv.br*

Professora da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo – FGV Direito SP. Doutora em Ciência Política pela USP. Coordenadora do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos da FGV (NAJUPMESC).

Danieli Rocha Chiuzuli | *E-mail: danieli.chiuzuli@fgv.br*

Doutoranda pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP) e mestra pela FDRP/USP. Pesquisadora Responsável no Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos (NAJUPMESC) da FGV Direito SP.

Luíza Pavan Ferraro | *luiza.pferraro@gmail.com*

Doutora e Mestre em Direito na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil), com Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa. Professora da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Pesquisadora do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos da FGV (NAJUPMESC).

Taxonomia

Maria Cecília de Araujo Asperti

Conceitualização; Análise Formal;
Metodologia; Supervisão; Validação;

	Visualização; Escrita (rascunho original); e, Escrita (revisão e edição)
Luciana Gross Siqueira Cunha	Conceitualização; Análise Formal; Metodologia; Supervisão; Validação; Escrita (rascunho original); e, Escrita (revisão e edição)
Danieli Rocha Chiuzuli	Conceitualização; Metodologia; Análise Formal; Visualização; Escrita (rascunho original); e, Escrita (revisão e edição)
Luíza Pavan Ferraro	Conceitualização; Análise Formal; Escrita (rascunho original); e, Escrita (revisão e edição)

Datas do Processo Editorial

Datas do Processo Editorial / Editorial Process Dates

[\(Link do texto\)](#)

Data de submissão / Submission date: 21 de fevereiro de 2025.

Data da Triagem de Diretrizes / Guidelines Screening Date: 05 de março de 2025.

Data da Triagem de Qualidade / Date of Quality Screening: 18 de março de 2025.

Data do Envio para Avaliação / Date of Submission for Evaluation: 31 de março de 2025.

Data da Primeira Avaliação / Date of First Evaluation: 28 de março de 2025.

Data da Segunda Avaliação / Date of Second Evaluation: 26 de maio de 2025.

Data do Envio para Correção / Date Sent for Correction: 18 de julho de 2025.

Data de Aceite / Date of Acceptance: 07 de novembro de 2025.