



**PROCESSO ESTRUTURAL E IGUALDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
TRAJETÓRIA DO PROCESSO ESTRUTURAL NO DIREITO ESTADUNIDENSE E
SEUS REFLEXOS NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO**

Bruno Carneiro da Cunha Almeida¹

Resumo

Este artigo parte de uma análise do desenvolvimento histórico dos processos estruturais no direito norte-americano, especialmente no contexto da dessegregação escolar promovida pelas cortes a partir da década de 1950. A pesquisa articula os fundamentos desses litígios com a teoria da igualdade de Ronald Dworkin, questionando se as *structural injunctions* foram instrumentos de realização da igualdade substantiva ou de adiamento na concretização de direitos. Em seguida, o trabalho analisa as razões que levaram ao declínio (parcial) dessas ações nos EUA, a fim de comparar o contexto histórico-jurídico daquele país com as especificidades do direito brasileiro. Assim, o artigo se propõe a examinar a plausibilidade da promessa brasileira de consolidação do processo estrutural como ferramenta de transformação social e efetivação de direitos fundamentais.

Palavras-chave: processo estrutural; igualdade substantiva; direitos fundamentais.

Abstract

This article begins with an analysis of the historical development of structural litigation in U.S. law, particularly in the context of school desegregation promoted by the courts since the 1950s. The research connects the foundations of these lawsuits with Ronald Dworkin's theory of equality, questioning whether structural injunctions were instruments for achieving substantive

¹ Doutorando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Procurador do Município de João Pessoa. Secretário-Geral da Procuradoria-Geral do Município. Advogado.

equality or mechanisms for postponing the realization of rights. The paper then examines the reasons that led to the (partial) decline of such actions in the United States in order to compare that country's historical-legal context with the specificities of Brazilian law. Thus, the article aims to assess the plausibility of Brazil's promise to consolidate structural litigation as a tool for social transformation and the enforcement of fundamental rights.

Keywords: structural litigation; substantive equality; fundamental rights.

Sumário

1. Introdução. 2. A origem dos processos estruturais nos EUA: o caso Brown e a luta pela igualdade racial. 3. Processo estrutural como instrumento de igualdade ou de adiamento de direitos? Uma análise crítica a partir da teoria da igualdade de Dworkin. 4. Ascensão e declínio (parcial) dos processos estruturais no direito estadunidense. 5. Recepção e adaptação do processo estrutural no Brasil: potencialidades e características do modelo brasileiro. 6. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

Os processos estruturais têm alcançado grande relevância no debate jurídico nacional, seja pela intensa produção doutrinária sobre o tema, seja pelo crescente reconhecimento jurisprudencial da natureza estrutural de inúmeras demandas judiciais. Assim, no contexto da efetividade dos direitos fundamentais, busca-se examinar neste trabalho a relação entre os processos estruturais e a concretização da igualdade, sendo este um dos relevantes desafios enfrentados pelo constitucionalismo contemporâneo.

Neste estudo, examina-se o contexto da experiência norte-americana das *structural injunctions*, com a análise da trajetória percorrida pela Suprema Corte dos Estados Unidos nesta seara. A partir do caso *Brown v. Board of Education*, a Suprema Corte estadunidense inaugurou um novo modelo de atuação judicial voltado à superação de desigualdades estruturais. Essa forma de intervenção jurisdicional passou a representar uma alternativa viável para enfrentar problemas institucionais complexos e persistentes, especialmente nas áreas de educação, sistema prisional e políticas públicas em geral.

Nessa perspectiva, este artigo propõe-se a analisar criticamente a origem, a evolução e os limites dos processos estruturais no direito estadunidense, especialmente à luz da teoria da

igualdade de Ronald Dworkin. Em seguida, examina-se o declínio parcial dessa modalidade processual nos Estados Unidos e os fatores que motivaram sua retração.

Por fim, promove-se um estudo comparativo entre os modelos estadunidense e brasileiro, discutindo-se a recepção teórica e jurisprudencial da técnica processual no país, suas potencialidades e desafios. Desse modo, busca-se cumprir o objetivo de avaliar se o processo estrutural, tal como vem sendo construído no Brasil, pode efetivamente contribuir para a concretização de direitos fundamentais e a realização de reformas sistêmicas para resolução dos problemas institucionais enfrentados no país.

2. A ORIGEM DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NOS EUA: O CASO BROWN E A LUTA PELA IGUALDADE RACIAL

Historicamente, encontra-se no direito estadunidense a origem dos processos estruturais, notadamente a partir do julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* pela Suprema Corte norte-americana, pelo qual se reconheceu a inconstitucionalidade da segregação racial no sistema educacional dos Estados Unidos.

Para adequada compreensão do caso *Brown*, faz-se necessário percorrer brevemente as principais decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre questões raciais, as quais trataram de casos emblemáticos que moldaram a própria história da jurisdição constitucional estadunidense e da comunidade negra naquele país.

O primeiro julgamento emblemático refere-se ao caso *Dred Scott v. Sandford* (1857), considerado o mais controverso julgamento da história da Suprema Corte norte-americana². No caso, Dred Scott era um homem negro escravizado que havia vivido com seu proprietário no estado de Illinois e no território de Wisconsin, nos quais vigorava a proibição da escravidão. Após retornar ao Missouri, Scott propôs ação judicial para pleitear sua liberdade, sob o argumento de que seria legalmente livre por ter residido em territórios livres.

O pedido de liberdade de Dred Scott se baseou na tese jurídica seguida no precedente *Somerset v. Stewart*, julgado pela Corte do *King's Bench* em 1772, no sentido de

² Nesse sentido, Finkelman afirma que o caso *Dred Scott v. Sandford* é certamente a decisão mais controversa da história da Suprema Corte norte-americana, com a particularidade de que esta decisão recebeu, a partir do final do século XIX, uma rejeição universal, diferentemente de outros casos importantes e controversos, que têm defensores e críticos (FINKELMAN, Paul. *Scott v. Sandford: The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History*. *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 82, dez. 2006, p. 3 e 10).



que a escravidão só poderia existir mediante expressa previsão em lei positiva, que afirmasse o *status* de escravizado, de modo que, se uma pessoa escravizada ingressasse em uma jurisdição livre, ela se tornaria imediatamente livre. Inclusive, a maioria das jurisdições americanas, tanto do Norte quanto do Sul, aceitava esse precedente, embora muitos estados livres concedessem aos senhores certos direitos de trânsito ou permanência temporária com seus escravos.³

Contudo, para além da negativa da liberdade postulada por Dred Scott, a Suprema Corte norte-americana afirmou razões de decidir que protegiam amplamente a segregação racial e a escravidão, ao declarar que: (i) os negros, mesmo livres, não são cidadãos dos Estados Unidos no sentido constitucional e, portanto, não têm legitimidade para demandar em tribunais federais; (ii) a Constituição não protege os direitos dos negros não tinham direitos que os brancos fossem obrigados a respeitar; (iii) o Congresso não pode proibir a escravidão nos territórios federais, sendo inconstitucional o Compromisso do Missouri (1820), que havia proibido a escravidão em territórios ao norte de determinadas coordenadas geográficas.⁴

Ao analisar historicamente o caso *Dred Scott v. Sandford*, Paul Finkelman⁵ afirma que não havia necessidade de a decisão adotar uma posição extremista pró-escravidão, como acabou prevalecendo. Explica o autor que seria possível evitar maiores controvérsias políticas com a reafirmação do precedente *Strader v. Graham*, segundo o qual, com exceção dos escravos fugitivos que deveriam ser devolvidos aos seus proprietários, cada estado tinha autoridade para decidir o *status* de todas as pessoas dentro de seus territórios. Com isso, os estados do Norte poderiam libertar escravos visitantes, ao passo que os estados do Sul poderiam decidir se um escravo que havia vivido no Norte havia se tornado livre ou não.

Assim, Finkelman avalia que a decisão foi motivada por objetivos políticos, com o objetivo de firmar uma decisão abrangente para proteger interesses pró-escravidão, ao declarar a inconstitucionalidade do Compromisso de Missouri e negar os direitos dos negros livres. Para tanto, a decisão utilizou argumentos fortemente racistas, ao negar a qualificação de cidadãos dos Estados Unidos e afirmar que negros não possuíam quaisquer direitos que os brancos fossem obrigados a respeitar (*“so far inferior, that they had no rights which the white man was bound to respect”*).

³ FINKELMAN, Paul. *Scott v. Sandford: The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History*. **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 82, dez. 2006, p. 14.

⁴ *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1856).

⁵ FINKELMAN, Paul. *Scott v. Sandford: The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History*. **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 82, dez. 2006, p. 33.



Com isso, o caso *Dred Scott v. Sandford* aprofundou as tensões políticas e contribuiu para o ambiente de polarização que levaria à eclosão da Guerra Civil americana (1861-1865). O cenário jurídico, então, foi alterado com a abolição da escravidão pela 13ª Emenda (1865) e o reconhecimento da cidadania plena e igualitária aos negros pela 14ª Emenda (1868). Tais Emendas constitucionais, porém, não encerraram a discriminação racial no país, passando os estados do Sul a implementar leis de segregação racial.

Nesse contexto, o segundo grande marco jurisprudencial refere-se ao julgamento do caso *Plessy v. Ferguson* em 1896. Neste caso, Homer Plessy, um cidadão norte-americano de ascendência mista, foi preso por se recusar a deixar um vagão de trem reservado exclusivamente para brancos, em violação à *Separate Car Act da Louisiana*, segundo a qual as companhias ferroviárias deveriam providenciar acomodações iguais, mas separadas, para passageiros negros e brancos.⁶

Plessy argumentou que a lei violava a 13ª e a 14ª Emendas da Constituição dos Estados Unidos, sendo sua argumentação rejeitada pela Suprema Corte, ao decidir que a segregação racial era compatível com a Constituição, desde que as instalações e serviços prestados às pessoas negras fossem formalmente iguais aos destinados aos brancos. Trata-se da doutrina *separate but equal*, pela qual se entendeu legítimo impedir o acesso de negros a lugares destinados exclusivamente aos brancos, desde que todos fossem alocados em condições de igualdade, de modo que não haveria uma atitude desigualitária, mas meramente segregatória.⁷

Tal precedente teve aplicação amplificada por longo período nos Estados Unidos, ao legitimar a segregação racial institucionalizada em todos os aspectos da vida pública naquele país, como escolas, transportes, restaurantes, teatros, banheiros etc. Assim, durante quase seis décadas, a doutrina do *separate but equal* forneceu a base jurídica para a manutenção da segregação racial, mesmo diante da garantia formal de igualdade da 14ª Emenda.

O entendimento somente foi superado com o julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, em 1954, em que a Suprema Corte norte-americana declarou inconstitucional a segregação racial no sistema educacional estadunidense, ao afirmar o direito dos negros de frequentar as mesmas escolas que os brancos, por força do direito à igualdade

⁶ *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896).

⁷ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022, p. 107-110. BAUERMANN, Desirê. *Structural injunctions* no direito norte-americano. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 280-281.



previsto na 14ª Emenda da Constituição norte-americana.⁸

De acordo com Doug Rendleman⁹, o contexto histórico dessa decisão foi marcado por profundas tensões raciais e por um legado de desigualdade herdado da escravidão. Assim, a segregação racial se sustentava por ideologias como o individualismo, o direito de propriedade e a autonomia dos estados, com reduzido espaço para atuação federal nas funções governamentais locais. Nessa linha, o caso *Brown* resultou de tendências legais e sociais em evolução e representou uma importante ruptura com a ideologia racista do passado, especialmente em um mundo pós-Segunda Guerra Mundial, em que a rejeição ao nazismo tornava insustentável a defesa de políticas segregacionistas.

A decisão, conhecida como *Brown I*, constituiu importante marco jurídico ao declarar inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas, mas não estabeleceu diretrizes específicas de implementação da dessegregação racial escolar. A decisão, portanto, reconhecendo a complexidade e a diversidade das condições locais para efetivar tal dessegregação, previu expressamente a necessidade de fase posterior para formulação das ordens judiciais específicas de implementação concreta da dessegregação.¹⁰

Daí se fez necessária a prolação da segunda decisão sobre o caso, conhecida como *Brown II*, em 1955, ocasião em que a Suprema Corte analisou as resistências quanto à implementação da decisão e apresentou providências a serem adotadas pelas Cortes locais no intuito de assegurar o cumprimento da decisão de inconstitucionalidade da segregação racial no sistema educacional estadunidense.¹¹

⁸ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

⁹ RENLEMAN, Doug. Brown II's "All Deliberate Speed" at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid- Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy? *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1576-1577.

¹⁰ Ao final da decisão, redigida pelo presidente da Corte, Earl Warren, tem-se o reconhecimento da necessidade de uma nova decisão judicial para fixar as diretrizes específicas de implementação prática da decisão, conforme trecho seguinte: "*Because these are class actions, because of the wide applicability of this decision, and because of the great variety of local conditions, the formulation of decrees in these cases presents problems of considerable complexity. On reargument, the consideration of appropriate relief was necessarily subordinated to the primary question -- the constitutionality of segregation in public education. We have now announced that such segregation is a denial of the equal protection of the laws. In order that we may have the full assistance of the parties in formulating decrees, the cases will be restored to the docket, and the parties are requested to present further argument on Questions 4 and 5 previously propounded by the Court for the reargument this Term The Attorney General of the United States is again invited to participate*" (*Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483, 1954). Sobre a decisão, confira-se: JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022, p. 117-119.

¹¹ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955). Sobre esta decisão, Jordão Violin ressalta: "*Brown II* é tão paradigmático quanto *Brown I*. Em razão da complexidade da tarefa de redesenhar os sistemas escolares locais, a Corte deixou a cargo das respectivas administrações a implementação de medidas para dessegregação

Com a decisão proferida em *Brown II*, a Suprema Corte permitiu uma implementação gradual da decisão, a partir da famosa expressão “*with all deliberate speed*”, conferindo margem de discricionariedade aos tribunais e sistemas escolares locais na elaboração dos planos de dessegregação, no intuito de conciliar a autoridade judicial com considerações práticas e políticas locais.

Assim, a difícil implementação da decisão *Brown vs. Board of Education of Topeka* demonstrou a tensão entre o ideal normativo da igualdade e os limites institucionais e políticos da jurisdição constitucional, haja vista a profundidade das estruturas sociais e políticas que se opunham à realização concreta dos direitos declarados pela Suprema Corte.

A partir desses casos, desenvolveu-se, no direito estadunidense, a ideia das *structural injunctions* como mecanismos processuais de tutela destinados à imposição judicial de reformas estruturais para garantia direitos constitucionais.

Tal doutrina teve como expoente clássico o professor Owen Fiss¹², ao sustentar que as reformas estruturais se baseiam na noção de que a vida dos cidadãos é afetada diretamente pela atuação das organizações de larga escala, de modo que os valores constitucionais só podem ser plenamente assegurados com a realização de mudanças básicas na própria estrutura dessas organizações. Assim, o processo estrutural é aquele em que o juiz, ao confrontar a burocracia estatal em face de valores constitucionais, determina a reestruturação da organização para eliminar a ameaça àqueles valores, sendo a *injunction* o meio pelo qual as diretrizes de reconstrução são transmitidas.

Para Abram Chayes¹³, por sua vez, as *structural injunctions*, também chamadas de *administrative* ou *affirmative injunctions*, são mandamentos judiciais que, fundados na equidade, estabelecem normas a serem seguidas pelos outros poderes do Estado na defesa de direitos constitucionais dos cidadãos americanos, desrespeitados pelas instituições administrativas. As *structural injunctions*, nessa perspectiva, se inserem em um modelo processual moderno de jurisdição, de natureza pública, multipolar, prospectiva ao conflito e voltada a interesses coletivos da sociedade.

Dessa forma, a análise histórica dos casos *Dred Scott v. Sandford*, *Plessy v.*

escolar. E delegou aos juízos locais o acompanhamento da execução” (VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019, p. 32).

¹² FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard Law Review**. Nº 93, nov. 1979, p. 2.

¹³ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. Vol. 89, n. 7, mai-1976, p. 1282-1283.



Ferguson e, sobretudo, *Brown v. Board of Education* revela a evolução do entendimento da Suprema Corte norte-americana sobre a igualdade racial, daí resultando o surgimento das reformas estruturais no direito norte-americano, como resposta judicial à persistente desigualdade racial institucionalizada. O caso *Brown*, portanto, representa a ruptura com o paradigma jurídico segregacionista consolidado por décadas e, principalmente, inaugura uma nova forma de atuação judicial através das reformas estruturais, como meio de intervenção jurisdicional sobre estruturas públicas com a finalidade de concretização de direitos fundamentais.

3. PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE IGUALDADE OU DE ADIAMENTO DE DIREITOS? UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DA TEORIA DA IGUALDADE DE DWORKIN

A exposição histórica da evolução do entendimento da Suprema Corte norte-americana, desenvolvida no tópico anterior, revela que a origem dos processos estruturais é pragmática ou “praticalista”, nas palavras de Gustavo Osna, no sentido de que “a origem da técnica foi predominantemente intuitiva, representando um caminho materialmente necessário para fazer frente à realidade”¹⁴, ou seja, somente após a manifestação concreta das reformas estruturais como novo modelo de atuação jurisdicional, a doutrina passou a buscar descrever e teorizar sobre o fenômeno.

Ao analisar o caso *Brown*, Gustavo Osna¹⁵ pondera sobre as dificuldades materiais de efetivação de uma decisão judicial que tem como objeto a alteração de uma estrutura sociocultural com raízes bastante solidificadas, a exigir, para sua materialização concreta, um novo arranjo do sistema educacional. Nessa linha, o autor observa que a declaração de inconstitucionalidade da legislação segregacionista “não seria capaz de, por si só, frear os sentimentos sociais que levaram à sua elaboração”.

Com base nisso, Osna¹⁶ observa que as barreiras da realidade levaram a Suprema Corte a dinamizar a efetivação da decisão, por meio de um caminho dúctil em vez de uma ordem

¹⁴ OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020, p. 253.

¹⁵ OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020, p. 259.

¹⁶ OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020, p. 260-261.



imediate e vertical, estabelecendo, então, uma rota continuada e descentralizada para concretizar comando judicial. Daí por que a efetivação de uma ordem judicial caracterizada como estrutural não constitui atividade simples, mas sim um problema complexo.

Por outro lado, embora se reconheça no processo estrutural uma alternativa sistêmica e pragmática de enfrentamento de problemas institucionais complexos, esta forma de atuação jurisdicional pode significar, em certa medida, o adiamento da concretização do direito em nome de uma efetivação progressiva e gradual.

É o que Arenhart e Osna¹⁷ denominam de “sabor agridoce” do processo estrutural: ainda que esta lógica gradual e prospectiva da decisão seja necessária ou adequada, ela pode fazer com que, para algumas pessoas, o processo estrutural tenha um gosto agridoce decorrente da ausência de tutela efetiva, pois afirmar que um direito será garantido no futuro é, de forma inversa, admitir que ele não será plenamente realizado no presente. Nas palavras dos autores, “ao se postergar para um ponto futuro a proteção de um direito, são abertas as portas para a sua negativa no presente”¹⁸.

Tal perspectiva crítica quanto ao adiamento da efetivação do direito no caso *Brown v. Board of Education* também é objeto de debate na doutrina jurídica estadunidense. Apesar da importante declaração de inconstitucionalidade da segregação escolar, a decisão, longe de alcançar uma efetivação imediata e universal, foi seguida de *Brown II*, que introduziu a ambígua expressão “*all deliberate speed*” como diretriz para a implementação da dessegregação. Segundo Doug Rendleman¹⁹, tal formulação foi interpretada pelos opositores da dessegregação como falta de firmeza da Corte e abriu caminho para uma resistência contra a decisão, mantendo discursos políticos segregacionistas.

De acordo com Rendleman²⁰, a ambiguidade operativa da Suprema Corte serviu de combustível para estratégias estatais de obstrução, observando-se que, uma década após a decisão de *Brown I*, pouco havia realmente acontecido no mundo prático da educação primária e secundária no Sul dos Estados Unidos. Para o autor, a Suprema Corte condenou

¹⁷ OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. **SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, jul./dez. 2024, p. 403-404.

¹⁸ OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. **SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, jul./dez. 2024, p. 404.

¹⁹ RENLEMAN, Doug. Brown II's “All Deliberate Speed” at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid- Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy? **San Diego Law Review**, v. 41, 2004, p. 1587.

²⁰ RENLEMAN, Doug. Brown II's “All Deliberate Speed” at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid- Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy? **San Diego Law Review**, v. 41, 2004, p. 1588.



negativamente a segregação, mas não forneceu um programa de dessegregação que exigisse dos tribunais inferiores a imposição sistemática de medidas corretivas. Como consequência, os sistemas escolares paralelos de base racial permaneceram quase intocados, sendo as intervenções judiciais esporádicas e limitadas a pedidos individuais.

A primeira década da decisão *Brown*, então, foi marcada pela morosidade no cumprimento da decisão, em decorrência da ausência de prazos concretos, da deferência à discricionariedade judicial e da dependência de iniciativas dos próprios réus (as autoridades escolares) para elaborar planos de dessegregação.

Assim, Rendleman²¹ afirma que a declaração de inconstitucionalidade da segregação racial escolar, promovida na decisão *Brown*, foi uma “promessa quebrada”, pois uma criança negra do Sul que começou a primeira série em uma escola primária segregada em 1954 ou 1955, após a decisão *Brown I*, concluiu o ensino médio, doze anos depois, no mesmo distrito escolar ainda segregado.

Essa fase morosa e inefetiva da implementação da dessegregação escolar foi, posteriormente, substituída por uma abordagem judicial mais rigorosa e ativa na imposição de ação efetiva pelas autoridades escolares, conhecida como “era Green”, inaugurada pela decisão da Suprema Corte no caso *Green v. County School Board* em 1968. Nessa fase, os tribunais passaram a impor um dever afirmativo aos distritos escolares de eliminar efetivamente os sistemas duais de ensino, exigindo resultados concretos e imediatos, como a reestruturação de zonas escolares, redistribuição de alunos e uso de transporte escolar. Assim, consolidou-se a *structural injunction* como instrumento judicial capaz de efetivar intervenções amplas e contínuas voltadas à implementação real e mensurável dos direitos constitucionais.²²

Dessa forma, a trajetória histórica de dessegregação escolar nos Estados Unidos demonstra que a efetividade do processo estrutural só pode ser alcançada com o adequado manejo de técnicas processuais que, além de promoverem os diálogos institucionais necessários, imponham medidas concretas de efetivação. Daí a importância da fixação de

²¹ Nas palavras de Doug Rendleman: “For a Southern black child who started first grade in an underfunded and segregated elementary school in 1954 or 1955 after the Court decided *Brown I*, and who twelve years later finished high school in the same still-segregated school district, the *Brown* Court's principle was a broken promise” (RENLEMAN, Doug. *Brown II's “All Deliberate Speed” at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid- Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy?* **San Diego Law Review**, v. 41, 2004, p. 1589).

²² RENLEMAN, Doug. *Brown II's “All Deliberate Speed” at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid- Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy?* **San Diego Law Review**, v. 41, 2004, p. 1589-1595.



parâmetros de efetividade dos remédios estruturais, sobretudo quando operam em contextos marcados por forte resistência institucional.

A partir dessa reflexão crítica sobre os processos estruturais, parte-se para uma análise do tema à luz da teoria da igualdade de Ronald Dworkin²³, a fim de construir uma perspectiva crítica das promessas e dos desafios que envolvem este modelo de atuação jurisdicional.

Para Dworkin, a igualdade deve ser vista como princípio central da justiça, pois ela é “a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania”²⁴, sendo a distribuição de riquezas produto de uma ordem jurídica. O jusfilósofo desenvolve sua teoria a partir dos conceitos de igualdade de bem-estar e de igualdade de recursos. A primeira propõe que uma sociedade justa deve garantir que todos tenham níveis semelhantes de felicidade ou satisfação, ao passo que a segunda exige uma distribuição inicial equitativa de recursos e oportunidades, permitindo que cada indivíduo construa sua vida de acordo com suas escolhas. Dworkin²⁵ rejeita a perspectiva da igualdade de bem-estar por sua subjetividade e por desconsiderar a influência das preferências individuais. O autor, então, defende a ideia da igualdade de recursos, pela qual a justiça exige uma distribuição inicial equitativa de recursos e oportunidades, permitindo que cada indivíduo construa sua vida de acordo com suas escolhas.

Para ilustrar a igualdade de recursos, Dworkin²⁶ propõe o experimento mental do leilão hipotético, que partiria das seguintes variáveis hipotéticas: (i) uma condição inicial justa, em que todos os cidadãos começam com a mesma quantidade de recursos iniciais; (ii) mercado igualitário, no qual cada pessoa pode participar de um leilão, adquirindo os bens e oportunidades que considera mais valiosos para sua vida; (iii) autonomia e responsabilidade, pelas quais a justiça distributiva garante que as escolhas de cada indivíduo refletem suas próprias prioridades, não desigualdades estruturais pré-existentes.

²³ Em perspectiva semelhante, Fernando Capano analisa a ótica rawlsiniana e dworkiana sobre o princípio da igualdade e sua correlação com o papel do Estado no sentido de construir e garantir a igualdade como objetivo de uma sociedade justa: CAPANO, Fernando Fabiani. Igualdade como meta das políticas públicas: breves apontamentos acerca do tema no cenário neoconstitucional brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, vol. 8, n. 8, p. 270-286, jul./dez. 2010.

²⁴ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

²⁵ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 50-56.

²⁶ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 79-87.



Esse modelo evita tanto o igualitarismo rígido, que redistribuiria tudo de forma constante, quanto o liberalismo econômico extremo, que acarretaria grandes desigualdades sem a possibilidade de correção. Nessa perspectiva, a visão igualitária de Dworkin justiça exige que os indivíduos sejam tratados com igual respeito e consideração, o que implica na igualdade de recursos como fundamento ético e político da organização social. Nessa perspectiva, a efetivação de direitos fundamentais não pode ser apenas formal ou simbólica, mas deve ser material e efetiva, garantindo a cada indivíduo uma base equitativa para a construção de sua vida.

A partir da análise da teoria de Dworkin, entende-se que os processos estruturais, ao buscarem soluções sistêmicas e de longo prazo, visam à correção das desigualdades estruturais e enfrentam as raízes dos problemas institucionais, o que os aproxima da concepção dworkiniana de justiça como igualdade de oportunidades reais, e não meramente formais. A lógica sistêmica desses processos, ao contrário das múltiplas ações individuais, permite uma resposta integral e uniforme, evitando os tratamentos judiciais assimétricos e fragmentados que frequentemente aprofundam a desigualdade no acesso à justiça.

Dessa forma, pode-se afirmar que os processos estruturais, quando bem conduzidos, concretizam a igualdade material ao romper com a lógica atomizada da judicialização massiva, promovendo soluções coletivas com potencial transformador. Entretanto, a morosidade excessiva na implementação das decisões estruturais representa, na prática, uma forma velada de negação de direitos, em dissonância com o ideal de justiça igualitária defendido por Dworkin.

Assim, reconhece-se o potencial estratégico das ações estruturais no enfrentamento de desigualdades complexas, mas sem ignorar que sua efetividade depende do uso de técnicas processuais adequadas, com a fixação de prazos, metas e medidas estruturais sob monitoramento judicial ativo, para evitar que a promessa de justiça futura se converta em omissão presente.

Por outro lado, o acesso à justiça por meio de ações individuais continua sendo relevante, sobretudo enquanto a decisão estrutural não tiver sido plenamente implementada, garantindo que o direito à tutela jurisdicional imediata não seja sacrificado em nome de uma solução sistêmica ainda pendente.

Portanto, a articulação entre processos estruturais e demandas individuais não deve ser excludente, mas sim complementar, de modo que se preserve a dimensão coletiva e



transformadora da jurisdição estrutural sem comprometer o direito fundamental de acesso à justiça e à proteção imediata dos direitos fundamentais. ideal dworkiniano de justiça como igualdade de tratamento, responsabilidade e consideração moral mútua entre os membros de uma comunidade política.

4. ASCENSÃO E DECLÍNIO (PARCIAL) DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO DIREITO ESTADUNIDENSE

A fim de realizar o estudo comparativo proposto neste artigo, incumbe analisar a trajetória dos processos estruturais nos Estados Unidos, a fim de compreender a origem e a consolidação das *structural injunctions* como instrumento de transformação institucional e, ao final, o movimento de retração e limitação judicial dessa forma de atuação judicial.

Como visto acima, o desenvolvimento desse modelo remonta ao caso *Brown v. Board of Education* (1954 e 1955), sendo o período pós-Brown marcado pela ampliação do papel desempenhado pelas cortes federais, que passou da mera interpretação da norma constitucional para a adoção de medidas de reestruturação abrangente de instituições públicas. Nos anos seguintes, tribunais passaram a intervir diretamente na administração de sistemas escolares (*Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, em 1971), prisões (*Holt v. Sarver*, em 1970, e *Hutto v. Finney*, em 1978) e instituições de saúde e assistência social. Essas intervenções envolviam desde a reorganização de sistemas educacionais inteiros, passando por reformas em políticas disciplinares prisionais, até mudanças na prestação de serviços a pessoas com deficiência.²⁷

O principal exemplo dessa atuação estrutural mais intervencionista refere-se ao caso *Missouri v. Jenkins* (1995), no qual a Suprema Corte examinou a constitucionalidade de um ambicioso plano judicial que destinou verbas milionárias para transformar escolas públicas em Kansas City, com o objetivo de torná-las “desegregativamente atraentes” para alunos brancos, por meio de um plano com destinação de centenas de milhões de dólares em investimentos em decorrência de ordem judicial em face do Estado do Missouri.²⁸

²⁷ WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1621-1622.

²⁸ WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1622-1623.



É justamente a partir do caso *Jenkins*, porém, que se inicia o processo de retração dos processos estruturais, passando a Suprema Corte a enfatizar a ideia de que tais intervenções deveriam ser temporárias e limitadas ao necessário para cessar a violação constitucional. No julgamento, o tribunal reconheceu a autonomia local dos distritos escolares, devendo o tribunal distrital se esforçar para restaurar as autoridades estaduais e locais ao controle do sistema escolar.²⁹

Explica Weaver que a jurisprudência dos anos 1990 e 2000 intensificou esse movimento, a exemplo dos casos *Oklahoma City Board of Education v. Dowell* (1991) e *Freeman v. Pitts* (1992), os quais representaram marcos na política de encerramento da supervisão judicial contínua, reafirmando que o papel do Judiciário deveria cessar assim que o padrão constitucional mínimo fosse atingido.

A crítica ao modelo estrutural também ganhou força teórica com os argumentos de que a atuação das cortes extrapolava os limites do papel judicial tradicional, violando os princípios de separação de poderes e de deferência às autoridades locais. Como apontou Weaver, “os tribunais federais não devem invadir os domínios do Executivo e do Legislativo”³⁰. Por sua vez, Myriam Gilles³¹, em perspectiva semelhante, observa que os processos estruturais, apesar de seus avanços iniciais, tornaram-se progressivamente alvo de críticas por conta de sua complexidade e do desgaste político gerado por intervenções judiciais prolongadas em políticas públicas sensíveis: “as injunções estruturais eram um símbolo das ambições progressistas dos anos 1960 e 1970 — mas essas ambições se tornaram alvo de intenso ressentimento ideológico nas décadas seguintes”.

A Suprema Corte também estabeleceu critérios mais rígidos para a admissibilidade de ações com pedidos de medidas estruturais, a exemplo dos casos *O'Shea v. Littleton* (1974) e *Rizzo v. Goode* (1976), nos quais a Corte se recusou a conceder medidas estruturais por considerar inexistentes os requisitos de justiciabilidade e urgência de lesão atual e real, invocando o princípio da comity federal e a necessidade de deferência aos poderes locais.³²

²⁹ WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1623-1624.

³⁰ WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1618.

³¹ GILLES, Myriam. An Autopsy of the Structural Reform Injunction: Oops ... It's Still Moving! *University of Miami Law Review*, v. 58, n. 1, 2003, p. 159-161.

³² WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1625-1627.



Gilles³³ também identifica um processo de “reconstituição” do papel das cortes, à medida que se intensifica a resistência ao que passou a ser rotulado como “ativismo judicial”. A autora esclarece não há mais exemplos contemporâneos de empreendimentos judiciais ousados como o Brown, nem tampouco os juízes-heróis que os conduziram, sendo que tal mudança não se explica apenas pela ausência de violações graves, mas por uma mudança ideológica e jurisprudencial que impôs barreiras políticas e processuais à atuação judicial transformadora, incluindo reformas legislativas como o *Prison Litigation Reform Act* de 1995.

Por outro lado, o declínio dos processos estruturais no direito estadunidense é parcial e não absoluto, pois tais reformas estruturais persistem sob novas roupagens, como instrumentos jurídicos relevantes na realização de reformas institucionais. Como aponta Weaver³⁴, a principal mudança se deu em relação ao contexto político, à legitimidade conferida ao Judiciário e aos sujeitos que se apropriam dessas ferramentas. Assim, embora existam justificativas legítimas para a limitação judicial, há setores da sociedade, especialmente os marginalizados, que carecem de representação política e cuja única esperança de proteção de direitos continua a residir nos tribunais.

Essa ascensão e retração seletiva fornece um ponto de comparação relevante com o modelo brasileiro, que — inspirado na experiência estadunidense — formula seus próprios contornos de atuação estrutural, conforme será examinado no próximo tópico.

5. RECEPÇÃO E ADAPTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL: POTENCIALIDADES E DISTINÇÕES DO MODELO BRASILEIRO

Recentemente, o tema dos processos estruturais tem alcançado cada vez maior espaço no debate doutrinário brasileiro. Com frequência crescente, o Poder Judiciário brasileiro é chamado a intervir em questões complexas e multipolares, com atuação prospectiva, sobretudo no controle judicial de políticas públicas. Nesse cenário, constata-se uma grande profusão de estudos e pesquisas jurídicas sobre o tema no Brasil.

Os processos estruturais passaram a ocupar relevante posição no rol de instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais no sistema jurídico brasileiro. Tal modalidade de

³³ GILLES, Myriam. An Autopsy of the Structural Reform Injunction: Oops ... It's Still Moving! *University of Miami Law Review*, v. 58, n. 1, 2003, p. 149-151.

³⁴ WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1632.



atuação judicial está presente na realidade jurisdicional do país, por meio de ações sobre os mais variados temas: demandas de saúde pública; ações que reestruturam políticas educacionais, a exemplo de vagas em creches, melhorias estruturais de equipamentos públicos etc; ações ambientais que exigem prolongada implementação de medidas destinadas à recomposição ambiental; direitos das minorias, a exemplo de populações indígenas e pessoas homossexuais; dignidade humana dos presidiários mediante reforma estrutural do sistema penitenciário brasileiro; entre outros.

Na atual concepção de Estado Constitucional, os direitos sociais deixam de ser meras promessas retóricas para serem efetivamente exigíveis pelos cidadãos, impulsionando a reconstrução teórica do Direito em torno da dignidade da pessoa humana e da efetivação dos direitos fundamentais, com a consequente revitalização da jurisdição constitucional no sistema jurídico.³⁵

Embora os processos estruturais não se limitem ao controle de políticas públicas³⁶, é inegável a especial atuação das ações estruturais nesta seara, sobretudo porque, em face da ordem constitucional brasileira, há uma ampla gama de direitos fundamentais carentes de concretização, de modo que o processo estrutural encontra terreno fértil no âmbito do controle judicial de políticas públicas.

Nessa perspectiva, Edilson Vitorelli propõe a seguinte conceituação: “o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”³⁷.

Destaca Vitorelli que o processo estrutural está ligado a um litígio estrutural, assim entendido o litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento de uma estrutura (instituição, política ou programa) pública ou privada, do qual deriva um padrão reiterado de violações a direitos. Assim, o litígio estrutural afeta uma sociedade irradiada de pessoas, com elevada compeidade e conflituosidade,

³⁵ Sobre o tema, confira-se: CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dilemas na eficácia dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 98, ano 24, São Paulo, 2016; BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

³⁶ Nesse sentido: VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 156-157; ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 331 set/2022, p. 239-259.

³⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 69.



ostentando caráter policêntrico. Daí resulta que a solução definitiva desse litígio exige a reestruturação do funcionamento da estrutura.³⁸

Sob outra perspectiva, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Oliveira³⁹ propõem compreender os processos estruturais a partir da noção de *problema estrutural*, assim entendido um estado de desconformidade estruturada (contínua e permanente) que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, a exigir a sua reorganização.

Destacam os autores que o problema estrutural não pressupõe ilicitude, podendo haver ou não estado de coisas ilícito, razão pela qual preferem falar em estado de desconformidade para designar a situação de desorganização estrutural que se distancia do estado ideal de coisas.⁴⁰

Com base nisso, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira definem processo estrutural como “aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”⁴¹.

A partir das propostas conceituais acima, percebe-se que a delimitação de um conceito rígido de processo estrutural não se revela adequada, restando a formulação de um conceito aberto, de modo que relevante doutrina prefere estudar o fenômeno a partir de suas características.⁴² Nessa linha, Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim⁴³ defendem que os processos estruturais apresentam as seguintes características: (i) complexidade; (ii) multipolaridade; (iii) recomposição institucional; (iv) prospectividade.

Exemplo paradigmático refere-se à utilização de processos estruturais para

³⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 68.

³⁹ 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**, São Paulo, vol. 303, ano 45, 2020, p. 49.

⁴⁰ 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**, São Paulo, vol. 303, ano 45, 2020, p. 49.

⁴¹ 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**, São Paulo, vol. 303, ano 45, 2020, p. 51.

⁴² Nesse sentido: “(...) não soa adequado pensar em um conceito para os processos (ou para os problemas) estruturais. A sua multiformidade torna difícil que, por meio de um único conceito, consiga-se abarcar várias realidades que, eventualmente, sejam muito diferentes. Prefere-se, assim, trabalhar a partir das características do problema enfrentado, compreendendo que, para cada uma delas, deve o processo predispor de instrumentos adequados a absorver e lidar com tais realidades” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 62.)

⁴³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 62-95.



reconfiguração da política pública de saúde. É conhecida a judicialização da saúde pública por meio de processos individuais no Brasil, sendo tal fenômeno causador de diversas assimetrias e distorções na política pública de saúde, ao conferir tratamento individualizado a um problema sistêmico, com resultados muitas vezes anti-isonômicos.⁴⁴ Tem-se, com isso, o processo estrutural como importante alternativa para racionalizar a judicialização das políticas públicas, no sentido de buscar alterações sistêmicas destinadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas em sua integralidade, mediante a execução de planos dialógicos que considerem as dificuldades concretas da Administração Pública e adotem medidas reestruturantes para a superação das deficiências do serviço público.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 698 da Repercussão Geral⁴⁵, firmou precedente vinculante no sentido de reconhecer o processo estrutural como instrumento adequado para o controle judicial de políticas públicas. O caso julgado referiu-se à reestruturação de hospital público no Rio de Janeiro, tendo o STF firmado a tese de que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas destinadas à realização de direitos fundamentais, diante da ausência ou da grave deficiência do serviço estatal, não viola o princípio da separação dos poderes. Para além disso, a Suprema Corte estabeleceu uma diretriz processual orientada à adoção de providências estruturais, ao afirmar que, como regra, a decisão judicial não deve impor medidas pontuais, mas sim indicar os resultados a serem alcançados e incumbir à Administração Pública a formulação dos meios para tanto, por meio da apresentação

⁴⁴ Nessa perspectiva, vários estudos analisam criticamente a judicialização da saúde pública por meio de demandas individuais, destacando a necessidade de busca de resolução sistêmica e isonômica dos problemas da política pública de saúde: BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, v. 9, n. 34, p. 11-43, abr./jun. 2009; LEITÃO, André Studart; FERRAZ, Taís Schilling; BRUNETTA, Cintia Menezes. As escolhas trágicas e o Estado: uma alternativa em perspectiva sistêmica para a saúde judicializada. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, vol. 29, n. 1, p. 320-348, jan./abril 2024; CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida; FARRANHA, Ana Cláudia. Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde. **Revista Ciências e Políticas Públicas**, Vol. VII, n.º 1, 2021; CASTELO, Fernando Alcântara. Direito à saúde e decisões estruturais: por uma judicialização mais racional e eficiente. **Revista de Processo**, vol. 274, ano 42, p. 317-342. São Paulo: Ed. RT, dezembro 2017; DANTAS, Eduardo Sousa. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. **Revista de Direito e Medicina**, vol. 7, setembro-dezembro 2020.

⁴⁵ STF, Tema nº 698, RE 684.612, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 07/02/2014, publicado em 03/07/2023. A decisão fixou a seguinte tese de repercussão geral: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.



de planos de ação.

Essa orientação reforça a importância do processo estrutural como modelo processual apto a enfrentar litígios decorrentes de falhas sistêmicas na formulação ou execução de políticas públicas. Ao privilegiar uma atuação judicial prospectiva, dialógica e coordenada, a decisão do Tema 698 supera a lógica fragmentada das decisões individuais que, embora voltadas à proteção de direitos, podem produzir efeitos desorganizadores no sistema público de saúde.

Embora a teoria brasileira do processo estrutural tenha se inspirado inicialmente nas *structural injunctions* norte-americanas, a experiência brasileira tem se consolidado com contornos próprios, moldados por sua realidade constitucional, institucional e cultural. Enquanto o modelo estadunidense surgiu no contexto de decisões paradigmáticas da Suprema Corte dos Estados Unidos, com enfoque na superação da segregação racial e outras formas graves de desigualdade, no Brasil os processos estruturais se manifestam de forma mais difusa e pragmática, por meio de ações de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e de ações coletivas que tramitam em primeiro grau de jurisdição.⁴⁶

A origem e fundamento normativo de cada modelo é um traço central dessa distinção. Nos EUA, o modelo é predominantemente jurisprudencial e encontrou seus principais limites nos precedentes das décadas de 1980 e 1990, que impuseram severas restrições temporais e jurisdicionais ao escopo das injunções estruturais. No Brasil, ao contrário, o processo estrutural encontra ambiente institucional propício para sua expansão, com base em um conjunto normativo mais aberto e colaborativo.⁴⁷

A legitimidade ativa é outro diferencial importante. Enquanto no sistema norte-americano o acesso à justiça estrutural está limitado por critérios rígidos, como o *standing to sue* e a *class certification*, o ordenamento brasileiro amplia significativamente o rol de legitimados, conferindo protagonismo ao Ministério Público, à Defensoria Pública, a entidades da sociedade civil e a entes públicos. Essa pluralidade amplia o alcance das ações estruturais e fortalece sua função democrática, tornando-as um canal de participação institucionalizada na redefinição das políticas públicas.

⁴⁶ Nesse sentido: VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019, p. 180-189.

⁴⁷ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019, p. 198.



A atuação judicial nos processos estruturais também é distinta em cada país. Nos EUA, há forte valorização da deferência judicial e do respeito ao federalismo, levando à adoção de estratégias como a ausentista e a mediadora. Já no Brasil, a jurisprudência do STF (por exemplo, ADPF 347 e Tema 698 da Repercussão Geral) tem reconhecido que o Poder Judiciário pode e deve exercer uma função garantidora e transformadora, desde que respeitados os marcos do diálogo institucional. Assim, o Judiciário brasileiro tem adotado uma postura ativa e cooperativa, orientada à superação da omissão estrutural do Estado, utilizando decisões progressivas, monitoradas e dialogadas. A atuação judicial é legitimada não como exceção, mas como exigência constitucional diante de graves violações de direitos fundamentais.

Adicionalmente, a cultura institucional que envolve os processos estruturais é marcadamente diferente. Nos EUA, há um ceticismo tradicional quanto ao papel do juiz como agente de reforma social, o que levou à retração das *structural injunctions*. No Brasil, ao contrário, o Poder Judiciário vem sendo reconhecido como ator legítimo na efetivação de direitos sociais, como visto anteriormente.

Em síntese, embora inspirada na experiência norte-americana, a trajetória brasileira dos processos estruturais tem seguido um caminho próprio, assentado em bases normativas constitucionais, com ênfase em legitimidade ampliada, flexibilidade procedimental e cultura jurídica favorável à atuação judicial proativa. Assim, o modelo brasileiro desponta como uma construção original, vocacionada à realização concreta de direitos fundamentais, em um país marcado por desigualdades estruturais e omissões institucionais persistentes.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo revela que os processos estruturais surgiram, no direito norte-americano, como resposta judicial à resistência institucional frente à concretização de direitos fundamentais, especialmente no contexto da dessegregação racial escolar. Embora tenham desempenhado papel fundamental na promoção de reformas significativas, esses processos enfrentaram resistência política e jurídica, culminando em sua retração nas últimas décadas.

Sob a ótica da teoria da igualdade de Dworkin, o processo estrutural se aproxima do ideal de justiça distributiva e de igualdade de recursos, ao propor respostas sistêmicas e coletivas para problemas institucionais de larga escala. No entanto, também se observa o risco



de que sua implementação gradual sirva como pretexto para o adiamento da efetivação imediata de direitos.

No Brasil, embora inspirado na experiência norte-americana, o processo estrutural adquiriu contornos próprios, mais adaptados à realidade constitucional do país. A ampliação dos legitimados ativos, a atuação dialógica do Judiciário e o reconhecimento do processo estrutural pelo Supremo Tribunal Federal como instrumento legítimo de controle de políticas públicas indicam um caminho promissor. Ainda assim, a efetividade dessa modalidade processual dependerá do uso adequado de técnicas processuais específicas que garantam a superação das omissões estruturais sem comprometer o direito à tutela jurisdicional efetiva.

Assim, o processo estrutural pode representar um valioso instrumento de realização de direitos fundamentais, desde que conduzido com técnicas processuais adequadas e compromisso com a igualdade substancial.

7. REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 331 set/2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, v. 9, n. 34, p. 11-43, abr./jun. 2009.

BAUERMAN, Desirê. *Structural injunctions* no direito norte-americano. In: JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.



CAPANO, Fernando Fabiani. Igualdade como meta das políticas públicas: breves apontamentos acerca do tema no cenário neoconstitucional brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, vol. 8, n. 8, p. 270-286, jul./dez. 2010.

CASTELO, Fernando Alcântara. Direito à saúde e decisões estruturais: por uma judicialização mais racional e eficiente. **Revista de Processo**, vol. 274, ano 42.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. Vol. 89, n. 7, mai-1976.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dilemas na eficácia dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 98, ano 24, São Paulo, 2016.

CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida; FARRANHA, Ana Cláudia. Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde. **Revista Ciências e Políticas Públicas**, Vol. VII, n.º 1, 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. **Revista de Direito e Medicina**, vol. 7, setembro-dezembro 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**, São Paulo, vol. 303, ano 45, 2020.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FINKELMAN, Paul. Scott v. Sandford: The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History. **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 82, dez. 2006.

FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard Law Review**. Nº 93, nov. 1979.



GILLES, Myriam. An Autopsy of the Structural Reform Injunction: Oops ... It's Still Moving! **University of Miami Law Review**, v. 58, n. 1, 2003.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

LEITÃO, André Studart; FERRAZ, Taís Schilling; BRUNETTA, Cintia Menezes. As escolhas trágicas e o Estado: uma alternativa em perspectiva sistêmica para a saúde judicializada. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, vol. 29, n.1, p. 320-348, jan./abril 2024.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. **SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, jul./dez. 2024.

RENLEMAN, Doug. Brown II's “All Deliberate Speed” at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid- Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy? **San Diego Law Review**, v. 41, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.



VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**, v. 41, 2004.