

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E**  
**PRODUÇÃO DO DIREITO**  
**LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**  
**PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E**  
**SUSTENTABILIDADE**

**O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DOS GRUPOS  
POPULACIONAIS VULNERÁVEIS ATINGIDOS POR  
DESASTRES**

**FELIPE WILDI VARELA**

**Itajaí-SC, novembro de 2023.**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**

**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**

**CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO**

**LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**

**O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DOS GRUPOS  
POPULACIONAIS VULNERÁVEIS ATINGIDOS POR  
DESASTRES**

**FELIPE WILDI VARELA**

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor Ricardo Stanziola Vieira**

**Coorientador: Professora Doutora Katia Carolino**

**Itajaí-SC, novembro de 2023.**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família que sempre esteve presente nesta caminhada, compreendendo as reiteradas ausências e incentivando, por todos os meios que tiveram à disposição, a conclusão deste estudo como forma de engrandecimento profissional e intelectual.

À Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina por proporcionar e oferecer o apoio fundamental na contínua formação profissional de seus membros.

Ao professor orientador Ricardo Stanziola Vieira pelas valiosas lições, debates e aprendizado ao longo dessa jornada, contribuições essas que foram fundamentais para a realização desta pesquisa.

Aos laços de amizade iniciados e fortalecidos junto à Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha família, meus filhos Letícia e Matheus, meus pais Jeanine e Aldo, por incentivar e suportar minha ausência com empatia e altruísmo, sempre confiantes e torcedores para que eu saísse vitorioso em mais este desafio.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

**Itajaí-SC, novembro de 2023.**

**Felipe Wildi Varela  
Doutorando**

## PÁGINA DE APROVAÇÃO

### DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de defesa de doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu em* Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 29/11/2023, às quinze horas, o doutorando Felipe Wildi Varela fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título "O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DOS GRUPOS POPULACIONAIS VULNERÁVEIS ATINGIDOS POR DESASTRES AMBIENTAIS".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Ricardo Stanzola Vieira (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor Lyssandro Norton Siqueira (PPGD Escola Superior Dom Helder Câmara), como membro, Doutora Danielle de Andrade Moreira (PUC/RJ), como membro, Doutor Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI), como membro, Doutora Heloise Siqueira Garcia (UNIVALI), como membro, Doutor Clóvis Demarchi (UNIVALI), como membro suplente e Doutora Maria Claudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 29 de novembro de 2023.



**PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ**  
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

## ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CJ-PLA	Câmara Judicial de Proteção a Lagoa da Conceição
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
CESAL	Centro de Soluções Alternativas de Litígios
CPC	Código de Processo Civil
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CDNU	Coordenação de Assistência a Desastres das Nações Unidas
DIRDN	Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais
EM/DM	Emergency Event Database
UNDRR	Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres
FUNCAP	Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODN	Observatório em Desastres Naturais
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONU	Organização das Nações Unidas
IPCC	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
PJ-PLC	Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
UNDRO	United Nations Disaster Relief Coordination

## ROL DE CATEGORIAS

**Afetados:** “[...] pessoas que são afetadas, direta ou indiretamente, por um evento perigoso”<sup>1</sup> ou de um desastre.

**Ciclo de Desastre:** “[...] um conjunto de estratégias, incluindo “mitigação, resposta a emergências, compensação e reconstrução”, com a reconstrução completando o círculo [...]”<sup>2</sup>

**Complexidade:** “[...] não deriva da relação entre o litígio e o grupo, mas da relação entre o litígio e o Direito. Complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela de um direito.”<sup>3</sup>

**Comunidade:** “ Uma comunidade pode ser entendida como um grupo de pessoas que vivem no mesmo lugar ou que têm uma característica particular em comum, como cultura, sistema de valores, interesses comuns, etc.”<sup>4</sup>

**Conflituosidade:** “[...] é o indicador que representa o grau de conflito interno ao grupo que está envolvido no litígio.”<sup>5</sup>

**Decisão Estrutural:** “[...] são decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que

---

<sup>1</sup> Tradução própria do autor para: “People who are affected, either directly or indirectly, by a hazardous event.”. In: UNDRR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>2</sup> FARBER, Daniel. A. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. janeiro-julho, 2012. Unisinos, p.6. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

<sup>3</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 29.

<sup>4</sup> Tradução própria do autor para: “A community may be understood as a group of people living in the same place or having a particular characteristic in common, such as a common culture, value system, interests, etc”. In: UNDP. **Guidelines for Community Participation in Disaster Recovery**. 2020. p. 7. Disponível em: [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20Community%20Participation%20in%20Disaster%20Recovery.pdf?utm\\_medium=website&utm\\_source=archdaily.com.br](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20Community%20Participation%20in%20Disaster%20Recovery.pdf?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br). Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>5</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 28.



a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que já foi examinado.”<sup>6</sup>

**Defesa Civil:** “Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a moral da população e restabelecer a normalidade social.”<sup>7</sup>

**Desastre:** “Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.”<sup>8</sup>

**Direitos Fundamentais:** “direitos usualmente relativos a uma existência humana digna, reconhecidos por uma Constituição, que impõem deveres ao Estado (e às vezes aos próprios particulares), salvaguardando o indivíduo, a coletividade ou a humanidade.”<sup>9</sup>

**Direitos Humanos:** “conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos, nos planos nacional e internacional.”<sup>10</sup>

**Dignidade da Pessoa Humana:** “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais

---

<sup>6</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo – REPRO**, São Paulo, v. 225, nov. 2013.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Glossário de Defesa Civil: estudo de riscos e medicina dos desastres**. 2ª ed. Ampl. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Glossário de Defesa Civil: estudo de riscos e medicina dos desastres**. 2ª ed. Ampl. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

<sup>9</sup> FONTELES, Samuel Sales. **Direitos Fundamentais: teoria geral dos Direitos Fundamentais e comentários ao artigo 5º da CF, inciso por inciso, à luz da jurisprudência do STF e STJ**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 16.

<sup>10</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. Madrid: Tecnos, 2007. p. 48.

mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.”<sup>11</sup>

**Direitos Sociais:** “dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.”<sup>12</sup>

**Efetividade:** “desempenho concreto da função social do Direito. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”<sup>13</sup>

**Estado:** “ordem jurídica soberana que tem por fim o Bem Comum de um povo situado em determinado território.”<sup>14</sup>

**Estado de Direito:** “[...] aquele que, constituído livremente com base na lei, regula por esta todas as suas decisões.”<sup>15</sup>

**Estado Democrático de Direito:** “[...] organização jurídica do poder, que se assenta em alguns princípios elementares e na declaração e garantia dos direitos fundamentais (cuja efetivação é sua finalidade, o motivo pelo qual foi criado).”<sup>16</sup>

**Impacto de Desastre:** “[...] é o efeito total, incluindo efeitos negativos (por exemplo, perdas económicas) e efeitos positivos (por exemplo, ganhos económicos), de um evento perigoso ou de um desastre. O termo inclui impactos económicos, humanos e

---

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 71.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6ª ed. São Paulo, 2009. p. 183.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 79

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 22ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001. p.118

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Almedina, 1999. p.11.

<sup>16</sup> TOLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy Editora, 2003. p. 114.

ambientais, e pode incluir, ainda, morte, lesões, doenças e outros efeitos negativos sobre o bem-estar físico, mental e social humano.”<sup>17</sup>

**Judicialização:** “[...] significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.”<sup>18</sup>

**Litígios estruturais:** “[...] são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.”<sup>19</sup>

**Participação da comunidade:** “[...] participação da comunidade refere-se à participação de pessoas afetadas por desastre, que pode estar envolvido no pós-desastrem, em processos de recuperação na comunidade mais local nível, bem como a nível paroquial, distrital, provincial ou níveis sub-regionais.”<sup>20</sup>

**Prevenção a desastres:** “A prevenção dos desastres envolve a avaliação (estudo das ameaças, do grau de vulnerabilidade do sistema e dos corpos receptores, e a síntese

---

<sup>17</sup> Tradução própria do autor para: “is the total effect, including negative effects (e.g., economic losses) and positive effects (e.g., economic gains), of a hazardous event or a disaster. The term includes economic, human and environmental impacts, and may include death, injuries, disease and other negative effects on human physical, mental and social well-being”. In: UNISDR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2023.

<sup>18</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo**. p. 5. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/constituicao\\_democracia\\_e\\_supremacia\\_judicial.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf). Acesso em: 19 set. 2023.

<sup>19</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 66.

<sup>20</sup> Tradução própria do autor para: “community participation refers to the participation of people affected by the disaster who may be involved in post-disaster recovery processes at the most local community level, as well as at the parish, district, provincial or sub-regional levels”. In: UNDP. **Guidelines for Community Participation in Disaster Recovery**. 2020. p. 7. Disponível em: [https://www.gfdr.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20Community%20Participation%20in%20Disaster%20Recovery.pdf?utm\\_medium=website&utm\\_source=archdaily.com.br](https://www.gfdr.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20Community%20Participation%20in%20Disaster%20Recovery.pdf?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br). Acesso em: 22 set. 2023. Ao longo do trabalho também poderá ser encontrado com sinônimo de participação da comunidade as expressões participação de grupos populacionais, participação de atingidos, participação de pessoas.

conclusiva, com a avaliação e hierarquização dos riscos catastróficos e definição das áreas de maior risco) e a gestão dos riscos de desastres (medidas estruturais e não estruturais).”<sup>21</sup>

**Policentria:** “ [...] presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito.”<sup>22</sup>

**Processo Estrutural:** “O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* (forma de provimento judicial) é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas.”<sup>23</sup>

**Resiliência:** “A capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a perigos resistir, absorver, acomodar, adaptar-se, transformar e recuperar dos efeitos de um perigo de forma oportuna e eficiente, inclusive através da preservação e restauração das suas estruturas básicas essenciais e funções através da gestão de riscos.”<sup>24</sup>

**Risco:** “Medida de dano potencial ou prejuízo econômico expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis. Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.”<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> CARVALHO, Délton Winter; DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 69.

<sup>22</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 57.

<sup>23</sup> FISS, Owen. As formas de Justiça. *In*: WA GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coordenadores). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 120

<sup>24</sup> Tradução própria do autor para: “The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management.”. *In*: UNISDR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2023.

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Glossário de Defesa Civil: estudo de riscos e medicina dos desastres**. 2ª ed. Ampl. Disponível em:

**Sustentabilidade:** “[...] em sua real concepção um meio e um fim em si mesma, de modo que abarca ideais, estratégias e ações com o fito de garantir a preservação da Terra para as presentes e futuras gerações de seres vivos que nela habitam a partir de uma consciência ampla, globalizada e transnacional de qualidade de vida. Sendo, ainda, dotada de um caráter pluridimensional cuja efetividade final depende da conjugação dos fatores econômicos, ambientais e sociais, bases também das teorias relevantes para a erradicação da Pobreza.”<sup>26</sup>

**Vulnerabilidade:** “As condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de um indivíduo, uma comunidade ou sistemas aos impactos dos perigos.”<sup>27</sup>

---

<http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

<sup>26</sup> GARCIA, Heloíse Siquiera. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade, da sustentabilidade, da economia e da governança ambiental**. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, 2019. p. 374. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/251/TESE%20HELOISE%20SIQUEIRA%20GARCIA%20final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>27</sup> Tradução própria do autor para: “The conditions determined by physical, social, economic and environmental factors or processes which increase the susceptibility of an individual, a community, assets or systems to the impacts of hazards”. In: UNDRR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 fev. 2023.

## SUMÁRIO

<b>O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DOS GRUPOS POPULACIONAIS VULNERÁVEIS ATINGIDOS POR DESASTRES. 1</b>	
<b>O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DOS GRUPOS POPULACIONAIS VULNERÁVEIS ATINGIDOS POR DESASTRES. 2</b>	
<b>RESUMO.....</b>	<b>XVIII</b>
<b>RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA.....</b>	<b>XIX</b>
<b>RESUMO NA SEGUNDA LÍNGUA ESTRANGEIRA .....</b>	<b>20</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>32</b>
<b>A FORMAÇÃO DE UM DESASTRE .....</b>	<b>32</b>
<b>1.1 PORQUE A PREOCUPAÇÃO COM DESASTRES.....</b>	<b>33</b>
<b>1.2 A MUDANÇA CLIMÁTICA COMO FATOR DE CRISE AMBIENTAL .....</b>	<b>36</b>
<b>1.3 ENTRE A REDUÇÃO E O NEGACIONISMO CLIMÁTICO .....</b>	<b>41</b>
<b>1.4 O EFEITO TRANSFRONTEIRIÇO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS .....</b>	<b>44</b>
<b>1.5 AS ORIGENS DA COMPREENSÃO RACIONAL DE UM DESASTRE .....</b>	<b>46</b>
<b>1.6 O DESASTRE E A SUA DEFINIÇÃO CONCEITUAL .....</b>	<b>49</b>
<b>1.7 OS PERIGOS NATURAIS .....</b>	<b>56</b>
<b>1.8 A RELAÇÃO ENTRE O RISCO E <i>HAZARD</i> .....</b>	<b>62</b>
<b>1.9 O ELEMENTO HUMANO DA VULNERABILIDADE DENTRO DO CAMPO DOS DESASTRES .....</b>	<b>65</b>
<b>1.10 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....</b>	<b>72</b>
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>73</b>
<b>REGULAÇÃO JURÍDICA DOS DESASTRES .....</b>	<b>73</b>

<b>2.1 CENÁRIO INTERNACIONAL DA REGULAÇÃO DE DESASTRES .....</b>	<b>74</b>
<b>2.1.1 A Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um mundo mais seguro .....</b>	<b>78</b>
<b>2.1.2 Marco Ação de Hyogo.....</b>	<b>80</b>
<b>2.1.3 Plano de Ação de Sendai para redução de riscos de Desastres .....</b>	<b>83</b>
<b>2.2 CENÁRIO NACIONAL DA REGULAÇÃO DE DESASTRES .....</b>	<b>86</b>
<b>2.3 GESTÃO CIRCULAR DA REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRE .....</b>	<b>95</b>
<b>2.4 PRINCIPIOLOGIA VOLTADA AO DIREITO DOS DESASTRES .....</b>	<b>97</b>
<b>2.4.1 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.....</b>	<b>97</b>
<b>2.4.2 Princípio da prevenção .....</b>	<b>101</b>
<b>2.4.3 Princípio da precaução .....</b>	<b>103</b>
<b>2.4.4 Princípio da informação e da participação .....</b>	<b>106</b>
<b>2.4.5 Princípio da Integração.....</b>	<b>109</b>
<b>2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>113</b>
<b>A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS TEORIAS DO CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO .....</b>	<b>113</b>
<b>3.1 O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>114</b>
<b>3.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO PERÍODO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>117</b>
<b>3.2.1 A separação dos poderes.....</b>	<b>122</b>
<b>3.2.2 A premissa majoritária como requisito democrático .....</b>	<b>124</b>
<b>3.2.3 A reserva do possível .....</b>	<b>129</b>
<b>3.3 TEORIAS DE PENSAMENTO JURÍDICO COMO FUNDAMENTO DE LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS.....</b>	<b>132</b>
<b>3.3.1 A interpretação do direito sob o olhar do Ronald Dworkin .....</b>	<b>134</b>
<b>3.3.2 A discricionariedade e a atuação do juiz .....</b>	<b>139</b>
<b>3.3.3 O procedimentalismo e a teoria do discurso de Jürgen Habermas ...</b>	<b>147</b>
<b>3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....</b>	<b>157</b>
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>159</b>

<b>O PROCESSO ESTRUTURAL .....</b>	<b>159</b>
<b>4.1 A ORIGEM DA LITIGÂNCIA DE INTERESSE PÚBLICO SOB A ÓTICA DE ABRAM CHAYES .....</b>	<b>160</b>
<b>4.2 DEFINIÇÃO DE PROBLEMA ESTRUTURAL .....</b>	<b>164</b>
<b>4.3 PROCESSO ESTRUTURAL .....</b>	<b>170</b>
<b>4.4 DECISÃO ESTRUTURAL .....</b>	<b>177</b>
<b>4.5 SOLUÇÃO ADEQUADA PARA A RESOLUÇÃO DO CONFLITO ESTRUTURAL .....</b>	<b>179</b>
<b>4.6 CASOS PRÁTICOS ENVOLVENDO LITÍGIOS ESTRUTURAIS .....</b>	<b>185</b>
<b>4.6.1 CASO BROWN VS BOARD OF EDUCATION .....</b>	<b>186</b>
<b>4.6.2 O estado de coisas inconstitucionais na Colômbia .....</b>	<b>190</b>
<b>4.6.3 O compromisso significativo na África do Sul .....</b>	<b>194</b>
<b>4.6.4 A demanda estrutural na Argentina .....</b>	<b>198</b>
<b>4.6.5 Casos de processos estruturais no Brasil .....</b>	<b>202</b>
<b>4.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>203</b>
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>205</b>
<b>O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DE GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES .....</b>	<b>205</b>
<b>5.1 DESASTRE E A VIOLAÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>205</b>
<b>5.2 A VULNERABILIDADE COMO PONTO DE ENCONTRO ENTRE O DESASTRE E O PROCESSO ESTRUTURAL .....</b>	<b>212</b>
<b>5.3 A INFASTABILIDADE E A GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA AOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES .....</b>	<b>215</b>
<b>5.4 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 708 – ADPF DO CLIMA .....</b>	<b>219</b>
<b>5.5 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO ESTRUTURAL – CASO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS .....</b>	<b>223</b>
<b>5.6 DO LITÍGIO ESTRUTURAL E DA VIOLAÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS DECORRENTES DO CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FUNDO DO</b>	



<b>CLIMA E DO ROMPIMENTO DA ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO NA LAGOA DA CONCEIÇÃO .....</b>	<b>229</b>
<b>5.7 DA VIA PROCESSUAL ADEQUADA E DA COMPETÊNCIA PARA APRECIAR A DEMANDA ESTRUTURAL .....</b>	<b>234</b>
<b>5.8 DA REPRESENTATIVIDADE DOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS.....</b>	<b>238</b>
<b>5.9 DA PARTICIPAÇÃO E DO DIÁLOGO COM OS GRUPOS POPULACIONAIS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES NO PROCESSO ESTRUTURAL.....</b>	<b>241</b>
<b>5.10 DOS EFEITOS EXTRAPROCESSUAIS DO PROCESSO ESTRUTURAL QUE REPERCUTEM NA ESFERA DE COMUNIDADES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE .....</b>	<b>247</b>
<b>5.11 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....</b>	<b>249</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>252</b>
<b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....</b>	<b>275</b>

## RESUMO

A presente pesquisa está inserida na Área de Concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito, circunscrita à Linha de Pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, dentro da qual se enquadra no Projeto de Pesquisa em Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. A presente pesquisa tem como objetivo geral e científico identificar, nos processos de cunho estrutural apreciados pelo Poder Judiciário, a intensidade e o grau de efetiva participação de grupos vulneráveis atingidos por Sociedade a fim de se concretizar a diretriz da participação social e os objetivos de reduzir e eliminar vulnerabilidades, conforme previsto na Política Nacional de Prevenção e de Defesa Civil e em instrumentos internacionais, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Marco de Sendai. Justifica-se, então, esta pesquisa sob duas perspectivas. A primeira consiste no fato que os eventos climáticos extremos são uma realidade atual, cuja tendência é que esses acontecimentos aconteçam com mais frequência, intensidade e em menores espaços de tempo, sendo as populações vulneráveis as que mais sofrem com as suas consequências. A segunda perspectiva é que também já é uma realidade no sistema judiciário nacional, seja no Supremo Tribunal Federal (STF), seja nas instâncias de primeiro grau, a utilização de processos estruturais cujo objeto está diretamente relacionado com a implantação políticas públicas relacionadas a Desastres - gestão de risco e prevenção. Dentro desse contexto, busca-se analisar o grau de efetiva participação de grupos em situação de vulnerabilidade em dois casos estruturais, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 708 e a Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição. O primeiro exemplo situa-se no campo da prevenção, da mitigação e da preparação. Ao passo que, a segunda ação, ao tratar de um desastre já ocorrido, versa sobre ações de mitigação, resposta e recuperação. Portanto, em ambos os casos é possível observar a multidisciplinaridade para o enfrentamento e eficiência na gestão do risco de desastre impõe em todas as etapas do ciclo do desastre. Assim, a pesquisa, que está dividida em cinco capítulos, tem início com a descrição do atual quadro da crise climática mundial. No segundo capítulo, aborda-se o sistema jurídico de normas e princípios do Direito dos Desastres. O terceiro capítulo analisa o fenômeno da constitucionalização de direitos humanos e os respectivos meios de proteção pela via judicial. O quarto capítulo descreve e superação do paradigma individualista e bipolar do processo civil pelo processo estrutural. E, por fim, o quinto capítulo, enfrenta-se o objeto central da pesquisa, por meio da análise de dois casos praticados, a ADPF n. 708 e a Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição. Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo, na Fase de Tratamento de Dados o procedimento Cartesiano, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Tese é composto na base lógica indutiva.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais – Desastre ambiental – Vulnerabilidade – Processo Estrutural.

## RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

This research is part of the Area of Concentration: Constitutionalism, Transnationality and Sustainability, within the Line of Research: State, Transnationality and Law Production, which includes the Research Project: Environmental Law, Transnationality and Sustainability, of the Doctoral course of the Stricto Sensu Postgraduate Program in Legal Sciences at the University of Vale do Itajaí (UNIVALI). The general and scientific objective of this research is to identify, in the structural processes evaluated by the Judiciary, the intensity and degree of effective participation of vulnerable groups affected by disasters, in order to meet the social participation guidelines and the objectives of reducing and ultimately, eliminating vulnerabilities. This goal is provided for in the National Prevention and Civil Defense Policy, as well as in international instruments, such as the Sustainable Development Goals (SDG) and the Sendai Framework. Therefore, this research is justified from two perspectives. The first is the fact that extreme climate events are a current reality, and these events tend to occur with greater frequency, intensity and in shorter periods of time, with vulnerable populations being the ones that suffer most from their consequences. The second perspective is that the use of structural processes directly aimed at implementing public policies to cope with disasters – risk management and prevention - is also a reality in the national judicial system, whether in the Supreme Federal Court (STF) or in the lower courts, In this context, this work analyses the degree of effective participation of vulnerable groups in two structural cases, the Allegation of Non-Compliance with Fundamental Precepts (ADPF) no. 708 and the Lagoa da Conceição Public Structural Civil Action. The first example is in the field of prevention, mitigation and preparedness, while the second deals with mitigation, response and recovery actions in the context of a disaster that has already occurred. In both cases, one can observe a multidisciplinary approach to coping and efficiency in disaster risk management imposed at all stages of the disaster cycle. This research is divided into five chapters; it begins, in the first chapter, by describing the current situation of the global climate crisis. The second chapter analyzes the legal system of norms and principles of Disaster Law. The third chapter analyzes the phenomenon of constitutionalization of human rights and the respective means of protection through the courts. The fourth chapter describes the overcoming of the individualistic and bipolar paradigm of the civil process through the structural process. And the fifth and final chapter addresses the central object of the research, through an analysis of two practical cases; ADPF no. 708 and the Lagoa da Conceição Public Structural Civil Action. In terms of the Methodology used, the Inductive Method was used in the Research Phase and the Cartesian procedure in the Data Processing Phase. The Report of Results expressed in this Thesis is composed on an inductive logical basis.

**Palavras-chave:** Fundamental rights – Environmental disaster – Vulnerability – Structural process

## RESUMO NA SEGUNDA LÍNGUA ESTRANGEIRA

Esta investigación se enmarca en el Área de Concentración Constitucionalismo, Transnacionalidad y Producción del Derecho, circunscrita a la Línea de Investigación Estado, Transnacionalidad y Sostenibilidad, dentro de la cual se encuadra en el Proyecto de Investigación sobre Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad, del curso de Doctorado del Posgrado Stricto Sensu. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la UNIVALI. La presente investigación tiene como objetivo general y científico identificar, en los procesos estructurales evaluados por el Poder Judicial, la intensidad y grado de participación efectiva de los grupos vulnerables afectados por Desastres para lograr el lineamiento de participación social y los objetivos de reducción y eliminación de vulnerabilidades. , según lo previsto en la Política Nacional de Prevención y Defensa Civil y en instrumentos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Marco de Sendai. Por tanto, esta investigación se justifica desde dos perspectivas. El primero es el hecho de que los eventos climáticos extremos son una realidad actual, con tendencia a que estos eventos ocurran con mayor frecuencia, intensidad y en períodos de tiempo más cortos, siendo las poblaciones vulnerables quienes más sufren sus consecuencias. La segunda perspectiva es que el uso de procesos estructurales cuyo objeto está directamente relacionado con la implementación de políticas públicas relacionadas con Desastres también es una realidad en el sistema judicial nacional, ya sea en el Supremo Tribunal Federal (STF) o en tribunales inferiores, el uso de procesos estructurales cuyo objeto está directamente relacionado con la implementación de políticas públicas relacionadas con Desastres - gestión y prevención de riesgos. En este contexto, buscamos analizar el grado de participación efectiva de grupos en situación de vulnerabilidad en dos casos estructurales, la Alegato de Incumplimiento de Preceptos Fundamentales (ADPF) n. 708 y la Acción Civil Estructural Pública Lagoa da Conceição. El primer ejemplo está en el campo de la prevención, la mitigación y la preparación. Mientras que la segunda acción, cuando se trata de un desastre ya ocurrido, trata de acciones de mitigación, respuesta y recuperación. Por lo tanto, en ambos casos es posible observar el enfoque multidisciplinario de afrontamiento y eficiencia en la gestión del riesgo de desastre impuesto en todas las etapas del ciclo de desastre. Así, la investigación, que se divide en cinco capítulos, comienza con una descripción de la situación actual de la crisis climática global. En el segundo capítulo se analiza el sistema jurídico de normas y principios del Derecho de Desastres. El tercer capítulo analiza el fenómeno de constitucionalización de los derechos humanos y los respectivos medios de protección a través de los tribunales. El cuarto capítulo describe la superación del paradigma individualista y bipolar del proceso civil a través del proceso estructural. Y, finalmente, el capítulo quinto aborda el objeto central de la investigación, a través del análisis de dos casos prácticos, ADPF n. 708 y la Acción Civil Estructural Pública Lagoa da Conceição. En cuanto a la Metodología utilizada, se destaca que, en la Fase de Investigación se utilizó el Método Inductivo, en la Fase de Procesamiento de Datos el procedimiento Cartesiano, y el Informe de Resultados expresado en esta Tesis está compuesto sobre una base lógica inductiva.

**Palavras-chave:** Derechos fundamentales – Desastre ambiental – Vulnerabilidad – Proceso estructural

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está inserida na Área de Concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade, circunscrita à Linha de Pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, dentro da qual se enquadra no Projeto de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

A presente Tese, intitulada “O Processo Estrutural na Tutela dos Grupos Populacionais Vulneráveis atingidos por Desastres Ambientais”, nasceu da percepção do autor, na condição de Procurador do Estado de Santa Catarina, enquanto órgão de assessoramento, consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial do Estado de Santa Catarina, colaborando diretamente com a implementação de políticas públicas, que as arenas decisórias relacionadas à gestão do ciclo do desastre, especialmente no que se refere à participação de grupos em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres ambientais nos espaços decisórios pode estar se deslocando dos Poderes Executivo e Legislativos para o Poder Judiciário, por meio de ações judiciais denominadas de processos estruturais.<sup>28</sup>

O fenômeno da judicialização de políticas públicas é uma realidade não apenas a nível global, mas também no sistema judicial brasileiro. A constitucionalização de um amplo rol de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais trouxe consigo propósitos emancipatórios cujos objetivos são corrigir ou transformar a Sociedade no sentido de atingir uma real igualdade, de modo que à Constituição passa a ser atribuída a função de programa de ação para os governantes e os governados.

---

<sup>28</sup> As arenas públicas decisórias quase na sua totalidade tomam decisões sem a consulta das populações diretamente afetadas por desastres. Segundo o relatório publicado, “O direito à participação social estava em discussão para se tornar Lei, mas o país está muito aquém de instituir a participação ativa das pessoas afetadas por desastres na tomada de decisão daquilo que se refere às suas próprias vidas.”. E, conclui o documento: “Há quem pense que para aqueles que perderam tudo, qualquer “coisa” lhes serve. Assim, além dos impactos diretamente produzidos pelo evento, como a perda de entes familiares, bens e propriedades, “trabalho e renda, as populações afetadas sofrem em decorrência da desproteção de direitos básicos, como o atendimento integral à saúde, o direito à moradia, o de viver em segurança, entre outros”. In: FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcele Souza (organizadoras). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. p. 13. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Ocorre que nem sempre o Estado consegue proporcionar todos os direitos garantidos pelo texto constitucional, sobretudo às comunidades atingidas por Desastres ambientais, onde se encontram geralmente grupos populacionais em situação de vulnerabilidade.<sup>29</sup> São diversos os motivos que podem dar azo a essa ausência de plena efetividade nas políticas públicas relacionadas à gestão do ciclo do desastre. Às vezes pela total ausência do serviço necessário; por vezes pela insuficiente de capilaridade dos programas e das políticas públicas setoriais; eventualmente em razão da escassez de recursos financeiros; às vezes pela falta de expertise; ou ainda, ocasionalmente pela má gestão dos serviços prestados à população.

O desastre ambiental é produto de uma construção social e a intensidade das suas consequências está diretamente ligada ao maior ou ao menor grau de vulnerabilidade da população impactada. A partir de novos arranjos teóricos, uma nova realidade causal vem à tona e passa a ser considerada como forma de se compreender a dinâmica de um evento climático extremo. Quase toda a pré-condição de um desastre pode ser analisada a partir do grau de vulnerabilidade a que suas vítimas estavam expostas. Permite-se, ainda, por meio da análise de vulnerabilidades ver falhas e/ou negligências humanas.<sup>30</sup>

Assim, percebe-se que os eventos climáticos extremos são fenômenos que podem ter seus efeitos mitigados ou até mesmo evitados por meio de uma reflexão integrada e multidisciplinar acerca de quais foram os pontos vulneráveis (estruturais, regulatórios, fatores físicos, componente humano) e quais são as medidas

---

<sup>29</sup> “A vulnerabilidade aos desastres está estreitamente relacionada a aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais, advertindo que os desastres não são naturais, embora estejam atrelados a processos naturais específicos. Também decorre de processos de planejamento e preparação inadequados, responsabilidade formalmente instituída ao poder público nas três esferas de governo. As populações, por sua vez, não são afetadas por esses eventos da mesma maneira. Os grupos mais vulneráveis, como crianças, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, especialmente os mais desfavoráveis economicamente, apresentam maior dificuldade para enfrentar os desastres, nas diferentes dimensões da vida em que são impactados”. In: FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcele Souza (organizadoras). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. p. 12. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

<sup>30</sup> LAUTA, Kristian Cederval. Disaster ans Responsibility. Normative Issues for Law Folling Disaster. In: DRANSEIKA, Vilius; Gordigin, Bert; O’MATHÚNA, Dónal P. **Disasters: Core Concepts and Ethical Theories**. Vol. 11. (e-book). CHAM: Springer Open, 2018. p. 46.

preventivas que devem ser incorporadas às rotinas que visam conter esses eventos no futuros.<sup>31</sup>

A propósito, as ações voltadas para a prevenção e redução do risco de Desastres compõe o rol de obrigações assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris, no Marco de Sendai e para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cujo objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e objetivo 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) preveem metas para reforçar a resiliência e a promoção de políticas inclusivas e participativas para o fortalecimento de comunidades vulneráveis marginalizadas, como forma de ampliar sua capacidade de enfrentamento a Desastres<sup>32</sup>.

Os problemas pós Desastres são muito amplos e complexos. A pluralidade de interesses envolvidos nas questões em torno de um desastre fornece elementos essenciais para compreender as dificuldades enfrentadas na tomada de decisão envolvendo o ciclo do desastre. Embora o evento climático extremo possa ter uma única origem, por outro lado, os direitos e os interesses lesados poderão ser múltiplos, de modo a despontar uma alta conflituosidade entre os atingidos. Logo, encontrar o ponto de equilíbrio dentro de uma coletividade dissidente nem sempre será uma tarefa fácil ou até mesmo factível.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Segundo o magistério do professor Paulo Afonso Leme Machado, “o desastre pode e deve ser prevenido. Não é preciso a ocorrência do perigo de desastre, que comportaria a produção de uma prova robusta. Basta o risco do desastre, que, mesmo incerto, obriga a evitar as prováveis consequências de um fenômeno natural ou advindo da ação ou omissão humana”. *In*: LEME MACHADO, Paulo Afonso. Os desastres ambientais e a ação civil pública. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de. (Organizadores). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres. Interfaces comparadas**. Curitiba: Ed. Prismas, 2017. p. 380.

<sup>32</sup> “meta Objetivo11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis [...] 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade [...] 13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países [...] 13.b Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas”. *In*: UNITED NATION. Sustainable Development Goals (SDGs). **The 17 Goals**. 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. Acesso em: 29 jul. 2023.

<sup>33</sup> “Utilize-se como exemplo o caso do desastre de Mariana/MG, no qual há uma infinidade de polos de interesses, muitas vezes, não convergentes (trabalhadores, indígenas, empresas, comunidades ribeirinhas, pescadores, produtores rurais e comerciantes, entre outros), todos conectados a um

Aparentemente, o que se observa é que as consequências dos Desastres naturais podem ser enquadradas como problemas estruturais, porque a amplitude dos danos decorrentes desses eventos possui aderência às características particulares dos litígios estruturais, quais sejam: i – poderão exigir a (re)estruturação de uma instituição, pública ou privada, que é a responsável por obstar que o valor público se efetive; ii - implicam a concretização de valores constitucionais relevantes que, por algum motivo, não foram ou não estão sendo devidamente satisfeitos; iii – possuem elevada complexidade, visto que envolvem múltiplos polos de interesse e podem ser tutelados de variadas formas; e, iv - envolvem alta conflituosidade, uma vez que os interesses se apresentam em oposições e alianças parciais.

A constante necessidade de adaptação do procedimento e das técnicas processuais à realidade do litígio a fim de promover, de forma satisfatória, os fins visados pela sua deflagração, é que tornam o processo estrutural como um instrumento potencializador da participação de grupos em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres nas arenas decisórias.

Por sua vez, o processo estrutural é o instrumento processual por meio do qual se busca alterar um reiterado estado de desconformidade, materializado por meio de um litígio estrutural.<sup>34</sup> O que se busca atingir é um estado de coisa ideal para o futuro (efeito prospectivo)<sup>35</sup>, construído com a participação e diálogo entre todos os atores envolvidos – sociedade civil, governo, atores judiciais, atores privados, experts, academia e, sobretudo, com os grupos vulneráveis atingidos por Desastres ambientais – ou seja, o objetivo fim é resolver as causas que originaram o problema

---

mesmo centro, o desastre, e que sofrem a repercussão de qualquer medida ou tensão sofrida por algum desses polos”. In: COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. p. 68.

<sup>34</sup> “[...] o processo estrutural se desenvolve em uma relação meio fim na qual é fixado determinado estado de coisas (fim) não realizável em tempo imediato, em que são definidas certas ações (meios) que possibilitem uma transição (item 3.1.3) do estado de coisas atual para estado de coisas pretendido, em tempo, modo e grau também decididos processualmente.”. In: GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 40-41.

<sup>35</sup> “Nesses litígios, a lógica é diversa, voltada para o futuro, com a compreensão da existência de violações sistêmicas, sendo implementadas medidas de longa duração, voltadas à inibição de novas condutas e à reestruturação de uma realidade, as quais poderão não atingir as vítimas atuais da violação”. In: COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. p. 73.



estrutural a fim que ele não se perpetue com o início de um novo ciclo negativo de desastre.

Justifica-se, então, esta pesquisa sob duas perspectivas. A primeira consiste no fato que os eventos climáticos extremos são uma realidade atual e, até prova em contrário, a tendência é que esses acontecimentos aconteçam com mais frequência e em menores espaços de tempo. A segunda perspectiva é que também já é uma realidade no sistema judiciário nacional, seja no Supremo Tribunal Federal ou seja nas instâncias de primeiro grau, a utilização de processos estruturais cujo objeto está diretamente relacionado com políticas públicas relacionados ao ciclo do desastre.

Portanto, a originalidade da pesquisa reside em reunir acontecimentos atuais sob o ponto de vista material (Desastres, violação a direitos fundamentais, danos humanos e patrimoniais, participação, resiliência e vulnerabilidade) com a emergente tutela processual denominada de processo estrutural, cujas características possibilitam uma nova abordagem e forma de resolução de litígios com uma multiplicidade de atingidos, de alta conflituosidade e dotados de complexidade, por meio de diálogos e consensos com os atores processuais. Essas características do processo estrutural têm o potencial de proporcionar oportunidades de participação, para comunidades vulneráveis dentro do processo de gestão do ciclo do desastre.

A presente pesquisa apresentou como objetivo geral e científico identificar nos processos de cunho estrutural apreciados pelo Poder Judiciário, a intensidade e o grau de efetiva participação de grupos em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres a fim de se concretizar a diretriz da participação social e os objetivos de reduzir e eliminar vulnerabilidades, conforme previsto em documentos internacionais firmados pelo Brasil e na Política Nacional de Prevenção e de Defesa Civil.

Nessa perspectiva são descritos como objetivos específicos: i – descrever o atual estado da arte da racionalidade que permeia a gestão do ciclo dos Desastres; ii – demonstrar a regulação jurídica, em âmbito internacional e nacional, bem como a principiologia voltada ao Direito dos Desastres; iii – identificar o atual estágio de proteção dos direitos humanos e da positivação de direitos fundamentais na constituição brasileira; iv - apresentar conceitos e definições de problema, processo

e decisão estrutural, a fim de demonstrar a necessidade de superar o processo judicial tradicional (de caráter binário e adversarial), diante de fenômenos complexos, multipolares e policêntricos, que envolvem diretamente valores constitucionais; v – indicar que, por meio de processos estruturais, que podem tramitar tanto na jurisdição do Superior Tribunal Federal quanto nas instâncias ordinárias de primeiro grau, os grupos e as populações em situação de vulnerabilidade podem expressar suas manifestação de modo a contribuir para o debate e decisões relacionadas a política públicas de gestão de risco e prevenção a Desastres ambientais.

Para a pesquisa foram apresentados os seguintes problemas:

a) Um desastre ambiental, ao atingir uma determinada comunidade ou grupo populacional em situação de vulnerabilidade, será capaz de violar direitos fundamentais?

b) O sistema normativo brasileiro contempla ações que possibilitem a participação de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade na gestão do risco e prevenção a Desastres?

c) São legítimas as decisões proferidas pelo Poder Judiciário no controle de políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais?

d) A omissão ou não resolução dos danos provocados por Desastres ambientais podem dar origem a litígios estruturais?

e) O processo estrutural pode contribuir para suprir omissões ou deficiências em políticas públicas que demandam a participação dos atingidos por Desastres nos processos de tomada de decisão?

Diante dos problemas apresentados, foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) os impactos dos Desastres ambientais em grupos populacionais em situação de vulnerabilidade causam danos de diversas naturezas, de modo a violar direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, tais como: direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à dignidade, à infância, entre

outros, exigindo que sejam adotadas ações para reduzir ou evitar que novos Desastres venham a ocorrer no futuro;

b) os acordos internacionais aos quais o Brasil é signatário e a legislação interna sobre Desastres preveem a necessidade de ações multidisciplinares, coordenadas e com participação da Sociedade de forma a reduzir riscos, a vulnerabilidade social e, assim, aumentar a resiliência aos eventos extremos;

c) a constitucionalização de um amplo rol de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais trouxe consigo propósitos emancipatórios, cujos objetivos são corrigir ou transformar a Sociedade no sentido de atingir uma real igualdade, de modo que serão legítimas as decisões judiciais construídas dentro de um processo democrático, dialógico e com a ampla participação de atores sociais de modo a subsidiar o magistrado com as todas as informações necessárias.

d) o desastre, quando atinge um grupo populacional em situação de vulnerabilidade tem a capacidade de gerar litígios estruturais que não resolvidos de forma administrativa ou por meio das respectivas políticas públicas, tem a faculdade de serem judicializados;

e) o processo estrutural tem potencial para promover a inclusão e a participação de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres, por meio de um contraditório ampliado e dialógico, na busca de se construir consensos e no cumprimento prospectivo da decisão que venha a ser proferida.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente Tese, de forma sintetizada, em cinco capítulos como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com a apresentação do atual retrato do panorama mundial em relação aos Desastres naturais reportados nas últimas décadas. Os relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – IPCC apontam para as possíveis causas do desequilíbrio climático observado nos últimos anos e alertam para o impacto nos diversos sistemas e ecossistemas do planeta, em decorrência do possível aumento da frequência de alguns eventos naturais extremos em consequência das mudanças climáticas.

Entre os que acreditam e os que negam e reduzem os efeitos das mudanças climáticas no ciclo da vida terrestre, a ciência vem buscando comprovar a relação e a dimensão dos efeitos de determinados acontecimentos naturais extremos para o globo terrestre como um todo e, ainda, como esses eventos atingem de forma desigual a população, sendo os grupos populacionais em situação de vulnerabilidade os mais afetados.

A partir da identificação de alguns elementos como determinantes para desencadeamento dos Desastres naturais, ou seja, quando, finalmente, compreendeu-se que os Desastres ambientais não são atos de Deus ou simplesmente acidentes, mas sim, reflexo e extensão de ações humanas, o enfrentamento dos Desastres naturais passou a adotar uma racionalidade, pautada no risco, no perigo e na vulnerabilidade, como se observa em documentos internacionais que visam promover e incentivar a cooperação internacional entre os países a fim de tentar frear a degradação do meio ambiente, compreender os riscos, reduzir as vulnerabilidades e ampliar a resiliência, e, por conseguinte, proteger a vida humana

O Capítulo 2 trata da regulação jurídica dos Desastres. Com a racionalização do enfrentamento aos eventos climáticos extremos, os organismos internacionais assimilaram que o fortalecimento de ações voltadas à redução do risco, da exposição e das vulnerabilidades poderia contribuir para estimular o desenvolvimento, promover investimentos e reduzir desigualdades e a pobreza. A criação de uma agenda global de redução dos riscos de Desastres resultou em diversas ações como a criação de um órgão próprio dentro da Organização das Nações Unidas (ONU), o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR)<sup>36</sup>, bem como foram promovidas conferências globais para a discussão e avaliação de procedimentos e metas decenais em redução de Desastres, que resultaram na Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um Mundo mais Seguro (1994), no Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), e, por último, no Plano de Ação de Sendai para Redução de Riscos de Desastres (2015-2030). Em reflexo a preocupação exposta pela agenda internacional para a redução dos riscos de Desastres, a legislação nacional contemplou alguns dispositivos no texto

---

<sup>36</sup> A pesquisa utilizará a sigla em inglês UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) para se referir ao Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres.

constitucional os quais passaram a ser o alicerce do que, futuramente, veio a ser considerado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Ao se retratar os movimentos em nível internacional e também nacional que buscam atualizar o sistema normativo para fazer frente a esses novos desafios, sobretudo com a incorporação do risco, da resiliência e da vulnerabilidade na gestão do ciclo do desastre, o capítulo finaliza com a exposição de princípios, que passam a interpretados sob a perspectiva da gestão do risco e prevenção a Desastres.

O Capítulo 3 dedica-se a debater acerca do papel do Poder Judiciário como ator político no Estado Democrático de Direito. O *locus* ocupado pela jurisdição constitucional pode ser entendido como fator de justificação enquanto guardião dos valores de uma constituição ou, em sentido oposto, como instituição contrária as deliberações democráticas e ao princípio da separação dos poderes.

O surgimento de novas relações jurídicas marcadas por características peculiares, a exemplo do que ocorre em Desastres, revela a necessidade de compreensão da norma jurídica constitucional, aliada à participação popular, sobretudo sob a ótica dos atingidos. A interpretação da constituição assume um viés plural e descentralizado ao passo que se efetiva por meio de uma ação integrada e proativa dos cidadãos, grupos sociais e órgãos estatais para os quais o ordenamento jurídico se destina.

Ao se ampliar os intérpretes das normas constitucionais, surge a possibilidade de se desvincilhar dos limites impostos pelo positivismo em matéria de interpretação do Direito, a fim de se extrair não apenas o máximo da Constituição, mas também legitimidade nas tomadas de decisão. Nesse contexto, a partir do que convencionou chamar de “leitura moral da Constituição”<sup>37</sup>, Ronald Dworkin pretendeu desenvolver uma teoria e uma forma de interpretar o direito estruturada na questão moral. Isso porque, o ordenamento jurídico não se limita unicamente nas leis postas, mas conta com valores morais que o integram.<sup>38</sup> Já para o filósofo alemão Jürgen

---

<sup>37</sup> DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law**. Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1996. p. 2.

<sup>38</sup> “El razonamiento jurídico, según Dworkin, invoca y utiliza principios que los tribunales desarrollan lentamente mediante un largo proceso de razonamiento y de creación de precedentes. Estos principios son específicamente morales. En consecuencia, el razonamiento jurídico depende del razonamiento moral, en el sentido que los principios morales juegan un papel muy importante en el razonamiento

Habermas, a legitimidade democrática para o exercício da jurisdição constitucional repousa na observância dos procedimentos públicos de deliberação e formação da vontade coletiva. Assim, a razão que Habermas denomina de comunicativa não é um produto já concluído, mas em construção a partir de uma argumentação que leva os envolvidos ao consenso. Portanto, a ideia de Estado Democrático de Direito<sup>39</sup> não se completa sem uma real e efetiva participação democrática dos cidadãos.

No Capítulo 4, encontram-se referências à identificação do litígio estrutural, à caracterização do processo e da natureza da decisão estrutural. Da sua origem no sistema jurídico norteamericano, no início do século passado até a sua internalização no sistema judiciário brasileiro, a pesquisa relaciona experiências ocorridas em países como a Colômbia (Estado de Coisa Inconstitucional), na África do Sul (Compromisso Significativo) e na Argentina (Litígio Estrutural), a fim de demonstrar que o modelo de jurisdição tradicional, que cuida de interesses particulares, bipolares e com tutelas adversariais, são insuficientes ou ineficientes para pacificar os novos tipos de conflitos da modernidade, marcados pela complexidade, pela multipolaridade e pela policentria.

Outro ponto de relevância é que o processo estrutural, com suas particularidades próprias, apresenta novas estratégias processuais a fim de buscar maior eficiência e exequibilidade nas decisões proferidas quando adotadas essa forma de procedimento. Assim, a solução de um litígio estrutural perpassa pela ampliação do diálogo entre os envolvidos na demanda (órgão jurisdicional, poderes instituídos, sociedade civil, experts, partes autônomas). Boas decisões, ou seja, aquelas que serão mais bem executadas, são construídas de forma participativa, dialogada e democrática, com o apoio de todos para a concretização dos valores constitucionais.

---

jurídico, especialmente en los casos difíciles. Y, por tanto, la tesis central del positivismo — la separación entre el derecho y la moral — es falsa”. In: 4 CALSAMIGLIA, Albert. Ensayo sobre Dworkin (Prólogo a la Edición Española). In: DWORKIN, Ronald. **Los Derechos en Serio**. Trad. Marta Gustavino. Madrid: Ariel, 1997. p. 11.

<sup>39</sup> “O Estado Democrático de Direito funda-se nos valores eleitos como mais relevantes pelo corpo social e estes mesmos axiomas alimentam o sistema jurídico, consolidando princípios que se tornam a base do Direito vigente. Nesse prisma, verificaremos a seguir quais são os valores informadores do texto constitucional brasileiro e os princípios que nele foram consolidados, a fim de identificar os parâmetros que devem ser observados em nosso Estado Democrático, fundado na dignidade humana.”. In: LEITE, Gisele. Perplexidades do Estado Democrático de Direito. **Jornal Jurid**, 2023. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/perplexidades-do-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 3 jul. 2023.

Por fim, a partir das constatações extraídas nos anteriores, o Capítulo 5 guarda a parte propositiva do presente trabalho a partir da verificação do grau de participação ativa de grupos em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres, em espaços públicos decisórios voltados para a gestão do ciclo de Desastres, materializados por meio do processo estrutural.

A partir da investigação de dois casos estruturais recentemente apreciados pelo sistema judicial brasileiro, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (ADPF do Clima) e da Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição (ACP Estrutural da Lagoa da Conceição) a pesquisa busca responder aos problemas formulados.

A Tese se encerra com a Conclusão, nas quais são apresentados aspectos destacados da Tese, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a relevância do fortalecimento de espaços participação de grupos populacionais vulneráveis atingidos por Desastres ambientais, a exemplo do processo estrutural.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação<sup>40</sup> foi utilizado o Método Indutivo<sup>41</sup>, na Fase de Tratamento de Dados o procedimento Cartesiano<sup>42</sup>, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Tese é composto na base lógica indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente<sup>43</sup>, da Categoria<sup>44</sup>, do Conceito Operacional<sup>45</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

<sup>41</sup> “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 114.

<sup>42</sup> Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

<sup>43</sup> “(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 69.

<sup>44</sup> “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 41.

<sup>45</sup> “(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

<sup>46</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar

## Capítulo 1

### A FORMAÇÃO DE UM DESASTRE

Nos últimos anos é possível observar a intensificação de eventos climáticos extremos, denominados Desastres (a exemplo: seca, chuva, vendaval, pandemia, entre outros), cujas consequências afetam as mais variadas formas direitos fundamentais que integram os sistemas sociais (política, economia, meio ambiente).

Os eventos climáticos extremos denominados popularmente como desastres existem no planeta Terra desde o seu gênese. Ocorre, todavia, que no transcurso da história eles foram adquirindo novos contornos e definições, assim como, produzindo e causando efeitos variados nos diversos contextos social, econômicas e culturais em que ocorrem.

Se a ocorrência de desastres sempre esteve presente em todas as épocas da existência humana, não menos certo é que, “o senso comum dá ideia de que nos dias atuais esses eventos tem-se intensificado, tanto na sua ocorrência quanto na sua forma, tornando-se cada vez mais devastadores.”<sup>47</sup>.

O desastre causa consequências e transformações na natureza e nos sistemas sociais que muitas vezes são irreversíveis. A magnitude de seu impacto está diretamente ligada ao maior ou menor grau de vulnerabilidade socioambiental da comunidade impactada.<sup>48</sup> Mais do que compensar os impactos sofridos, é preciso desenvolver novas ações e instrumentos capazes de desenvolver o equilíbrio à localidade afetada ou de outros serviços ambientais, frente a uma nova realidade – resiliência.

Assim, este primeiro capítulo desta pesquisa visa contextualizar o Desastre desde o início da sua observação como fato jurídico (superação da teologia pela racionalidade), suas possíveis causas e consequências (mudanças climáticas) e os

---

<sup>47</sup> BARCESSAT, Ana Clara Aben-Athar. **Desastres e Direito Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 18.

<sup>48</sup> DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidade da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. (Organizadores). **Estudos Aprofundados em Direitos do Desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Prismas, 2017. p.450.



fatores de ampliação dos riscos (vulnerabilidade e resiliência).

## 1.1 PORQUE A PREOCUPAÇÃO COM DESASTRES

O UNDRR, no documento intitulado de *Nosso Mundo em Risco: transformando a governança para a resiliência futura*, apontou que nos últimos 5 anos mais pessoas foram afetadas, de forma direta ou indireta, por algum tipo de fenômeno natural extremo – desastre – do que nos 5 anos precedentes. Os riscos decorrentes do aumento do número desses eventos estão crescendo a taxas nunca antes verificadas. Ao que concluiu o relatório, em nenhum outro momento da história moderna a humanidade enfrentou tamanho risco e perigos desconhecidos, que interagem de forma hiperconectada dentro de um contexto em rápida mudança.<sup>49</sup>

Conforme dados do *Emergency Event Database (EM/DM)*, no relatório denominado *Desastres em Números – 2022*, foram reportados 387 alertas de perigo e Desastres com resultado de 30.704 mortes, sendo afetadas aproximadamente 185.000.000 de pessoas, a um custo aproximado de U\$ 223.800.000,00 em perdas. Dentre os fenômenos mais reportados as ondas de calor vitimaram em torno de 16.000 pessoas na Europa, enquanto as secas atingiram mais quase 90 milhões de pessoas no continente africano. Na América, apenas com a passagem do furacão Ian, os custos de prejuízos e danos causados ultrapassaram a quantia de U\$ 100.000.000,00.<sup>50</sup>

No Brasil, a exemplo que já vem sendo observado pelas agências internacionais a situação não é diferente. O Observatório em Desastres Naturais (ODN), da Confederação Nacional de Municípios (CNM), publicou um estudo técnico com base em dados de defesas civis municipais em que entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2023, os Desastres afetaram mais de 386 milhões de pessoas e causaram danos e prejuízos na ordem de R\$ 401,3 bilhões em solo nacional.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> UNDRR. **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022: Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future**. Geneva. Disponível em: [www.undrr.org/GAR2022](http://www.undrr.org/GAR2022). Acesso em: 12 nov. 2022.

<sup>50</sup> BELGIUM. Université Catholique de Louvain. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. **Emergency Event Database (EM/DM). Disaster in numbers 2022**. Disponível em: [/www.emdat.be/publications](http://www.emdat.be/publications). Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>51</sup> “Os dados foram coletados das Coordenadorias Estaduais e Municipais de Proteção e Defesa Civil, bem como do Sistema Integrado de Informações Sobre Desastres do Ministério da Integração e do

Durante o período analisado – janeiro de 2013 a fevereiro de 2023 – foram decretadas mais de 59.311 situações de emergência e estados de calamidade pública no Brasil. O maior número de registros ocorreu no ano de 2020, quando foram contabilizados 13.288 registros de anormalidades, representando 22,4% do total das 59.311 decretações. Os principais registros de Desastres são relacionados a secas, excesso de chuvas e doenças infecciosas (de origem viral ou bacteriana).<sup>52</sup>

Os estudos acima mencionados vão ao encontro de conclusões já publicadas, no ano de 2007, pelo *IPCC 2007*. No documento *Mudanças Climáticas 2007*, já constava no corpo da investigação, com alto grau de probabilidade, que o aumento da frequência de alguns eventos climáticos extremos evidenciava os impactos das mudanças climáticas nos diversos sistemas e ecossistemas do planeta. E, ainda, que esses eventos exacerbavam a vulnerabilidade de alguns setores e regiões, ricas ou pobres, despontando razões significativas para preocupação ante esta nova realidade.<sup>53</sup>

O Sexto Relatório do IPCC reforça o discurso sobre a inter-relação e a vinculação entre as emissões de gases que causam o efeito estufa aos eventos climáticos e climáticos extremos ao afirmar que

a mudança climática antropogênica é inequívoca e contínua. A identificação de mudanças específicas no clima e seus diversos impactos sobre as pessoas e a natureza estão avançando com forte influência às mudanças climáticas decorrentes da emissão de gases

---

Desenvolvimento Regional (S2ID/MIDR), que reportam os danos informados pelos Municípios entre 01 de janeiro de 2013 e fevereiro de 2023". In: Confederação Nacional de Municípios. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Defesa%20Civil\\_03-2023\\_Estudo%20T%C3%A9cnico\\_Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres\\_2013%20a%202023.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Defesa%20Civil_03-2023_Estudo%20T%C3%A9cnico_Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202023.pdf). Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>52</sup> "[...] a) foram registradas 24.078 decretações decorrentes da seca, sendo responsável por 41,4% do número total de 59.311 decretações. b) os desastres decorrentes do excesso de chuvas ocupam o segundo lugar, com 16.366 decretações, representando 27% do total. c) Doenças Infecciosas Bacterianas, Parasítica e Virais vêm em terceiro lugar, com 15.524 decretações, correspondendo também a 27% do total de decretos. [...] a) foram registradas 24.078 decretações decorrentes da seca, sendo responsável por 41,4% do número total de 59.311 decretações. b) os desastres decorrentes do excesso de chuvas ocupam o segundo lugar, com 16.366 decretações, representando 27% do total. c) Doenças Infecciosas Bacterianas, Parasítica e Virais vêm em terceiro lugar, com 15.524 decretações, correspondendo também a 27% do total de decretos". In: Confederação Nacional de Municípios. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Defesa%20Civil\\_03-2023\\_Estudo%20T%C3%A9cnico\\_Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres\\_2013%20a%202023.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Defesa%20Civil_03-2023_Estudo%20T%C3%A9cnico_Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202023.pdf). Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>53</sup> Intergovernmental Painel on Climate Change. **AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report**. p.72. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

de causam o efeito estufa, bem como a contribuição de outros fatores (por exemplo, o desenvolvimento socioeconômico, mudança no uso do solo).<sup>54</sup>

Ainda de acordo com o Sexto Relatório do Painel Intergovernamental,

Do ponto de vista do risco, limitar as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa reduz os perigos relacionados ao clima, enquanto a adaptação e o desenvolvimento sustentável reduzem a exposição e a vulnerabilidade a esses perigos.<sup>55</sup>

No mesmo sentido, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, retrata a importância de se tratar as mudanças climáticas como um dos elementos que potencializam a geração de riscos de Desastres, conforme as lições aprendidas, as lacunas identificadas e os desafios futuros consignadas.

13. Tratar das mudanças climáticas como um dos fatores que geram risco de desastres e seguir, ao mesmo tempo, o mandato da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, representa uma oportunidade para reduzir o risco de desastres de forma significativa e coerente em todos os processos intergovernamentais inter-relacionados.<sup>56</sup>

Délton Winter de Carvalho compartilha com o entendimento sobre a preponderância das mudanças climáticas na ampliação dos eventos extremos, mesmo que, ainda haja correntes contrárias por parte de alguns seguimentos sociais.

Para o autor

Não obstante as persistentes incertezas científicas, as mudanças climáticas (i) parecem exercer um destacado papel neste cenário, juntamente com outros fatores de amplificação dos riscos e dos custos de desastres, tais como (ii) as condições econômicas modernas; (iii) o crescimento populacional e a tendência demográfica; (iv) as decisões

<sup>54</sup> Tradução feita pelo próprio autor para: "Anthropogenic climate change is unequivocal and ongoing. The detection of specific changes in the climate and their diverse impacts on people and nature is advancing, with robust attribution of climate change to greenhouse gas emissions as well as to other contributing factors (e.g., socio-economic development, land use change)." *In*: Intergovernmental Panel on Climate Change. **Sith Assessment Report. Chapter 1.** p.73. Disponível em: [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>55</sup> Tradução própria para "From a risk perspective, limiting atmospheric greenhouse gas 44 concentrations reduces climate-related hazards while adaptation and sustainable development reduce 45 exposure and vulnerability to those hazards". *In*: Intergovernmental Panel on Climate Change. **Sith Assessment Report. Chapter 1.** p. Disponível em: [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>56</sup> UNISDR. **Sendai framework.** 2015. (versão em português). Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

acerca da ocupação do solo; (v) a infraestrutura verde e construída.<sup>57</sup>

Tem-se, então, que as mudanças climáticas atuam como um elemento global e transversal a todos os demais fatores que, de alguma forma, influenciam ou amplificam os riscos da ocorrência de Desastres, especialmente em razão do incremento na ocorrência de eventos climáticos extremos provenientes desse fenômeno global (mudanças climáticas).<sup>58</sup>

## 1.2 A MUDANÇA CLIMÁTICA COMO FATOR DE CRISE AMBIENTAL

Não basta a criação e a existência de novos ramos autônomos do Direito. A complexidade das relações sociais demanda a internalização dos postulados da sustentabilidade<sup>59</sup>, como elemento transversal que perpassa todo o sistema jurídico e não somente ele. É hora de se adotar um novo modelo de governança em que as decisões políticas e administrativas, em respeito aos sistemas naturais, sejam tomadas sempre com a premissa de que a vida seja passada em condições iguais ou superiores às gerações futuras.

Antônio Herman Benjamin aponta que

Os julgamentos de valor que fundamentam a sustentabilidade incluem a prevenção de riscos, a eficiência e a equidade intergeracional, como claro intuito de assegurar uma produção sustentável, vale dizer, não-decrescente. Em síntese, na definição do *World Commission on Environmental and Development* ('Comissão de Brundland'), desenvolvimento sustentável é aquele que 'satisfaz às necessidades do presente sem por em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas'.<sup>60</sup>

A gestão dos bens e serviços ambientais, considerada a sua importância e singularidade para a manutenção do ciclo da vida na Terra, requer que o Direito

<sup>57</sup> CARVALHO, Délton Winter de. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. **Revista NEJ – Eletrônica**, vol. 18 – n. 3 – p. 397-415 / set-dez. 2013. p. 401.

<sup>58</sup> Intergovernmental Painel on Climate Change. **AR4 Climate Chance 2007: Synthesis Report**. p.36-37. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

<sup>59</sup> Conforme leciona o professor Paulo Márcio Cruz, "A nova cultura da sustentabilidade deve caracterizar-se, como a Democracia, por uma base de entendimento comum (algumas práticas sociais, alguns valores, alguns critérios de juízo socialmente compartilhados) que represente um mínimo indispensável para convergir o interesse político e social na direção da sustentabilidade ambiental, e deixar em aberto o máximo de espaço possível às diferentes ideias e as suas interações. Ou seja, de tal maneira que possam conviver dialeticamente diversas hipóteses de sociedade sustentável". *In*: CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Itajaí: Editora Univali, 2014. p. 52.

<sup>60</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *Objetivos do Direito*. Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente. **Lusíadas: revista de Ciência e Cultura**, Porto. número especial, 1996. Série Direito. p. 23.

caminhe ao encontro das questões ecológicas. O Direito não pode ser reduzido a um conjunto de leis, mas, sobretudo, deve considerar todos os elementos que compõe o sistema normativo – um aspecto estático e um aspecto dinâmico – em busca do equilíbrio entre os regulamentos limitadores e a garantia dos direitos fundamentais.<sup>61</sup>

O Direito dos Desastres é um ramo transversal das ciências jurídicas. Há, muitas vezes, uma enorme dificuldade e, por que não, uma impossibilidade de ser apurar as consequências de eventos naturais extremos.<sup>62</sup> Além das perdas diretas – mortes, desaparecidos, desalojados, desabrigados, feridos – há também reflexos indiretos como consequências de Desastres naturais como a queda na produção econômica, no emprego, no consumo, refletindo no produto interno bruto da comunidade afetada. Há um universo interligado, que, segundo Antônio Herman Benjamin

Por vezes, só mesmo com a Teoria do Caos para entendermos o fenômeno ambiental, um verdadeiro universo de interdependência entre os elementos, casado o caráter não-linear entre causa e efeito, aos resultados não antecipados ou antecipáveis, com a propensão à irreversibilidade, tudo num contexto mais geral de sinergia, ampliação, realimentação, efeitos reversos, e resposta secundárias e terciárias. Rotineiramente, o dano ambiental surge somente muito tempo após o momento de sua causação e, não raro, em dimensão desproporcional (veja-se o caso do DDT ou da transposição da África para o Brasil das abelhas africanas).<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> De acordo com o relatório Clima Seguro “A implementação de medidas de adaptação necessita de ser dramaticamente acelerada. Deve ser aplicada uma abordagem baseada nos direitos, a fim de combater as causas profundas da vulnerabilidade, como a pobreza, a desigualdade, a discriminação e a marginalização, e não apenas os sintomas dos impactos das alterações climáticas. Os Estados em desenvolvimento devem prosseguir um desenvolvimento resiliente ao clima e com baixo teor de carbono, integrando medidas de adaptação e de redução do risco de catástrofes, com assistência financeira e técnica dos Estados desenvolvidos. Deve ser dada prioridade às comunidades mais vulneráveis e marginalizadas.” (tradução própria do autor). *In*: UNEP. **Safe Climate: A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment**. Disponível. 2022. p. 38. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/safe-climate-report-special-rapporteur-human-rights-and-environment>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>62</sup> Segundo o magistério da professora Fernanda Dalla Libera Damacena, “o Direito dos Desastres tem recebido cada vez mais atenção dos profissionais do Direito e áreas afins, mas pelo fato de ser uma disciplina nova no Brasil, também é alvo de uma série de questionamentos. Um deles diz respeito à tradução do termo “Disaster Law” do inglês, para o Direito dos Desastres, em português”. DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Bases estruturantes do Direito dos Desastres: três questões essenciais. *In*: SARAIVA NETO, Pery; FORTE JÚNIOR, Paulo Bento. **Estudos Multidisciplinares sobre o Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 59-84. p.60.

<sup>63</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Objectivos do Direito. Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente. **Lusíadas: revista de Ciência e Cultura**, Porto. n. especial, 1996. Série Direito. p. 23.

Não obstante, ainda hoje, parte da Sociedade e da comunidade científica não acreditar na chamada mudança climática, ao que parece, o clima da Terra está sofrendo alteração. De acordo com o Sexto Relatório do IPCC,

a mudança climática antropogênica é inequívoca e contínua. A identificação de mudanças específicas no clima e seus diversos impactos sobre as pessoas e a natureza estão avançando com forte influência às mudanças climáticas decorrentes da emissão de gases de causam o efeito estufa, bem como a contribuição de outros fatores (por exemplo, o desenvolvimento socioeconômico, mudança no uso do solo).<sup>64</sup>

Os sinais das mudanças são verificados por alguns indicadores ambientais tais como: o aumento da temperatura anual, o derretimento de geleiras, o aumento do nível das águas marítimas, a alteração de ciclos hídricos, maior incidência de eventos extremos, aparecimento de novos vírus e bactérias super-resistentes, entre outros desequilíbrios ambientais. Em pouco mais de 150 anos, a atividade desregulada do Homem vem sendo apontada como um dos principais vetores para o atual estágio das mudanças climáticas.<sup>65</sup>

A partir do final do século XVIII, em período contemporâneo à Revolução Industrial, ocorreu a intensificação do consumo de combustíveis fósseis, sobretudo com a inserção do carvão na matriz energética. A substituição da lenha combustível pelo carvão mineral ocorreu por razões lógicas das práticas de mercado. A evolução tecnológica neste momento da história foi determinante para a expansão da ocupação do planeta e do crescimento populacional, um movimento natural da vida humana na Terra.

---

<sup>64</sup> Tradução feita pelo próprio autor para: “Anthropogenic climate change is unequivocal and ongoing. The detection of specific changes in the climate and their diverse impacts on people and nature is advancing, with robust attribution of climate change to greenhouse gas emissions as well as to other contributing factors (e.g., socio-economic development, land use change).” *In*: Intergovernmental Panel on Climate Change. **Sith Assessment Report**. Chapter 1. p.73. Disponível em: [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>65</sup> Conforme sustenta Délton Winter de Carvalho “as mudanças climáticas, como um multiplicador de riscos (muitas vezes já existentes, porém potencializados pelas consequências de um planeta mais quente), tendem a desestabilizar não apenas o meio ambiente, mas as próprias estruturas sociais, com maior pressão sobre os recursos naturais (tais como água, energia, solo, etc0 e entre grupos (comunidades, países, regiões etc.) em disputa por esses. Portanto, a sensibilidade climática tende a exercer uma maior pressão no que diz respeito aos chamados desastres “naturais”, contudo, estes também podem exercer maior desestabilidade em relações sociais, também intensificando as possibilidades de incremento de desastres antropogênicos”. *In*: CARVALHO, Délton Winter de. Bases estruturantes da política nacional de proteção e defesa civil a partir de um Direito dos Desastres. *In*: SARAIVA NETO, Pery; FORTE JÚNIOR, Paulo Bento. **Estudos Multidisciplinares sobre o Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 15- 39. p.21.

O aumento da população e o conseqüente espalhamento da humanidade sobre a superfície terrestre trouxe novas demandas e práticas comerciais. Houve a necessidade de se produzir mais bens e serviços para suprir as necessidades do homem. Com povoamentos dispersos, ocorreu o aumento nos deslocamentos de maiores distâncias, com cargas cada vez maiores e mais pesadas. Para fazer frente a expansão no consumo, o dia tinha que ser melhor aproveitado para a execução das tarefas laborais, aumentou-se a demanda por combustíveis iluminantes. A própria diversificação e refinamento da produção de bens passou a consumir mais energia nas atividades comerciais da época, agricultura, pecuária ou indústria, energia essa suprida pela força animal, hidráulica ou eólica. Contudo, com o invento da máquina térmica e a vapor, a matriz energética passou a demandar o consumo de combustíveis fósseis, cujo principal elemento de combustão à época era o carvão mineral.<sup>66</sup>

O carvão mineral, ainda pouco explorado, era abundante nas pequenas minas nos arredores de Londres, contra as florestas que já sentiam o peso do desmatamento. Outro ponto de destaque, era que o combustível fóssil podia ser queimado nos mesmos fornos, lareiras e aquecedores em que eram utilizadas as lenhas, sendo desnecessários investimentos ou alterações para a utilização do carvão. Assim, como o carvão fornecia mais energia por massa transportada que a madeira, os custos eram quase similares, havia a possibilidade de uso de ambos os insumos sem necessidade de grandes adaptações, rapidamente se promoveu a substituição da matriz energética baseada na madeira pelo carvão.<sup>67</sup>

O crescimento exponencial da população e, via de conseqüência, o aumento do consumo provocaram um incremento na exploração dos bens e recursos naturais numa escala capaz de afetar a composição da atmosfera. Para o sociólogo alemão Ulrich Beck, “A mudança climática é a corporificação dos erros de toda uma

---

<sup>66</sup> SMIL, Vaclay. **Energy in world history**. Boulder: Westview Press, 1994. Disponível em <https://vaclavsmil.com/wp-content/uploads/docs/smil-article-2004world-history-energy.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2022.

<sup>67</sup> FOUQUET, Roger. **Divergences in the long run trends in the price of energy and of energy services**. [S.l.]: Basque Centre For Climate Change, February. 2010. Disponível em: < [https://www.bc3research.org/index.php?option=com\\_wpapers&task=downpubli&idoc=14&Itemid=279&lang=en\\_EN](https://www.bc3research.org/index.php?option=com_wpapers&task=downpubli&idoc=14&Itemid=279&lang=en_EN) >. Acesso em: 2 jul. 2022.

época de industrialização contínua, e os riscos climáticos perseguem seu reconhecimento e correção com toda a violência da possibilidade de aniquilação.”<sup>68</sup>

O risco global da mudança climática é uma espécie de memória coletiva, compulsiva – no sentido de que decisões e erros do passado estão contidos naquilo a que nos vemos expostos, e que mesmo o mais elevado grau de reificação institucional nada mais é que uma reificação que pode ser anulada, um modo de ação emprestado que pode e deve ser mudado se levar ao auto comprometimento.<sup>69</sup>

Entretanto, para se buscar novas alternativas e formas para superar a crise atual derivada das mudanças climáticas é necessário ter conhecimento e informações corretas sobre os reais efeitos da alteração do clima da Terra. Isso porque, existe hoje, uma falsa percepção que o aquecimento global trará como única consequência, inevitavelmente, um ano mais quente que o outro. Ou seja, o fenômeno climático está diretamente ligado a majoração das médias de temperatura máxima do planeta. Na prática, não é isso que acontecerá.<sup>70</sup>

O excesso de energia acumulado na atmosfera da Terra, provoca um desequilíbrio e cria um ambiente favorável a ocorrência de extremos. Ondas de calor se formam e, da mesma forma, ondas de frio intenso também. O que sobrevém são eventos potencializados fora de suas épocas típicas (calor no inverno e frio no verão), sem contar, ainda, com a alteração do ciclo hídrico, quando a seca fica mais prolongada e a chuva fica mais intensa. Portanto, o aquecimento global não se resume a se observar mais calor na Terra, mas sim, um amplo desequilíbrio climático.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma realidade nova**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.54.

<sup>69</sup> BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma realidade nova**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.54.

<sup>70</sup> “Outro argumento dessa vertente ideológica é o de que os invernos em muitos locais têm sido mais frios, contradizendo a ideia de aquecimento divulgada por cientistas e pela mídia séria. Essa generalização é simplista e infantil, demonstrando a falta de capacidade argumentativa desse grupo. O Aquecimento Global não se trata apenas do aumento das temperaturas médias globais. Um dos principais efeitos secundários deste fenômeno é a ocorrência de climas extremos, sejam eles mais frios, mais quentes, mais úmidos ou mais secos. Isso evidencia a falta de equilíbrio do componente climático como um todo, induzindo extremos que são deletérios para os componentes bióticos e abióticos dos ecossistemas em que tais fenômenos ocorrem. O aumento da incidência de tornados, tufões e chuvas torrenciais, por exemplo, pode causar grandes danos a áreas que antes não eram afetadas por tais fenômenos. Isso pode ainda dificultar mais a vida daqueles que já sofriam com essas catástrofes naturais, mas que agora passam por efeitos potencializados.”. In: DEXTRO, Rafael Barty. Negacionismo do Aquecimento **Global**. Infoescola. Disponível em: <https://www.infoescola.com/ecologia/negacionismo-do-aquecimento-global/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

<sup>71</sup> Aquecimento global não existe? Tem muita terra para pouco índio? Essas e outras fake news ambientais. Planeta Verde. 2020. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/brasil/20200611-aquecimento->



### 1.3 ENTRE A REDUÇÃO E O NEGACIONISMO CLIMÁTICO

Ao lado da desinformação dos fenômenos naturais e climáticos que o mundo vem experimentando nas últimas décadas, um outro fator de alerta é o negacionismo climático<sup>72</sup>.

As causas, consequências, efeitos, compartilhamento de responsabilidades, ações necessárias de mitigação, possibilidade ou não de sua eliminação, entre outros, atraem e despertam muita atenção, sobretudo da indústria dos combustíveis fósseis e dos setores públicos dela dependentes. Se de um lado há esforços concretos a fim de se atingirem as metas fixadas nos acordos internacionais sobre o clima (aqui incluído as metas dos ODS's), por outro, há, ainda, aqueles que de maneira um tanto quanto duvidosa fomentam um mercado paralelo de *lobby* para controlar, postergar ou aditar as políticas em prol do meio ambiente.<sup>73</sup>

---

[global-n%C3%A3o-existe-tem-muita-terra-para-pouco-%C3%ADndio-essas-e-outras-fake-news-ambientais](#). Acesso em: 3 ago. 2023.

<sup>72</sup> Os ideais negacionistas foram compilados e divulgados em livros publicados, a exemplo da crítica ao Painel Intergovernamental de Mudanças Climática, em que um grupo de cientistas da Bélgica, publicou o livro apontando 15 verdades que incomodam sobre o clima. “i. O IPCC não é um organismo científico, mas político; ii. O IPCC alimenta uma constante confusão entre ciência e política; iii. O IPCC está no centro de uma coalizão de poderosos interesses particulares; iv. O IPCC recusa todo debate científico racional com cientistas opostos às suas teses; v. O IPCC denigre (sic) os argumentos apresentados em sentido contrário e põe obstáculos à liberdade de expressão, tratando os cientistas que não compartilham suas posições como dissidentes do tempo da URSS; vi. O CO<sup>2</sup> não aumentou em função das emissões de combustíveis fósseis, desde 1750; vii. A elevação da temperatura média global no último meio século não foi atípica em relação aos últimos 1.300 anos; viii. O CO<sup>2</sup> proveniente de combustíveis fósseis não contribui significativamente para o aumento da temperatura desde metade do século XX; xi. A teoria do “aquecimento global causado pelo homem” se baseia em modelos ou simulações fundadas em hipóteses e aproximações; x. As observações da realidade fornecem dados naturais (atividade do Sol, vulcões, correntes oceânicas, nuvens etc.) que pesam na evolução do clima, mas os modelos do IPCC não as levam apropriadamente em consideração; xi. As teorias do IPCC não recolhem o consenso científico; xii. A imprensa não apresenta a problemática do aquecimento global com o recuo crítico e a imparcialidade requeridos pela deontologia jornalística; xiii. As contribuições dos governos ao IPCC geralmente aumentam o viés criticado acima; xiv. A popularidade das teorias do IPCC resulta de uma difusão midiática unilateral e do apoio de certos partidos e líderes de opinião; xv. Os encarregados de tomar decisões econômicas e financeiras tiveram que adaptar suas políticas às imposições da luta contra o aquecimento global, com prejuízo de sua produtividade e competitividade.”. In: JAKUBAZKO, Richard; MOLION, Luiz Carlos Baldicero; OLIVEIRA, José Carlos Parente. **CO2 aquecimento e mudanças climáticas: estão nos enganando?** São Paulo: DBO Editores Associados, 2015. p.43.

<sup>73</sup> Code Red For Humanity – Or Green Light for more Climate Destruction? **EURACTIV**. 2021. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/code-red-for-humanity-or-green-light-for-more-climate-destruction/>. Acesso em: 3 jul. 2022.

A negação das mudanças climáticas basicamente divide-se em cinco grupos: negação da ciência, negação econômica, negação humanitária, negação política e negação da crise.

O primeiro conjunto, denominado de negação das ciências, prega que as alterações do clima global fazem parte do ciclo natural da Terra, sendo que, não há nenhuma influência antrópica sobre a atmosfera. Questionam-se os efeitos do dióxido de carbono sobre os modelos climáticos. Acreditam, os seus defensores, que a quantidade de CO<sup>2</sup> é uma parte tão pequena que não causaria nenhum efeito de aquecimento.

O segundo grupo, negação econômica, justifica que as ações para mitigar ou reduzir as mudanças climáticas têm um custo muito elevado e que não faz sentido o emprego de uma expressiva quantidade de recursos financeiros para fomentar ações dessa natureza.

A negação da crise climática é outro ponto de entrave para se atingir as metas internacionalmente acordadas. A falta de certeza absoluta quanto às mudanças do clima global é o ponto em que se amarram as correntes negacionistas. O desconhecimento sobre o futuro traz consigo o medo de mudar.

A negação política reflete a ausência do espírito de solidariedade humana. Justificam os seus defensores que não se pode tomar nenhuma ação porque outros países também não estão. A inércia de um, justifica a omissão dos demais.

O historiador e professor israelense Yuval Noah Harari, ao tratar sobre a temática da Justiça no seu livro “21 lições para o século 21”, expõe que o senso de Justiça da humanidade pode estar desatualizado ultimamente. O autor aponta que a maioria dos seres humanos possui grandes dificuldades para compreender os problemas reais do mundo. Há uma tendência a se minimizar ou negar os fatos e as situações que se apresentam. As pessoas não conseguem lidar com os dilemas em grande escala, que envolvem grupos ou subgrupos do planeta (a exemplo da guerra na Síria, do aquecimento global, da fome na África).<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. Tradução Paulo Geiger. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 278-284.

Ao tentar compreender como a Sociedade enfrenta esses dilemas morais da atualidade, Yuval Noah Harari concluiu que as pessoas frequentemente recorrem a quatro métodos comportamentais. A primeira hipótese comportamental é minimizar o acontecimento. Reduzir a complexidade do acontecimento. A segunda é criar uma narrativa humana tocante, que será aplicada para toda a situação em análise. Afastam-se os critérios estatísticos e os dados precisos por uma narrativa emotiva, a fim de se criar uma falsa certeza moral. O terceiro método é conceber uma teoria da conspiração, uma fantasia sem fundamentos. “Esses três métodos tentam negar a verdadeira complexidade do mundo”. E, por fim, o quarto e último método, é depositar a fé em algum dogma, instituição ou liderança onisciente, e seguir a crença para onde ela direcionar.<sup>75</sup>

Na obra *Metamorfose do Mundo*, Ulrich Beck afirma que o pessimismo global acerca dos riscos climáticos está sedimentado numa incapacidade generalizada ou até mesmo numa ampla recusa de se (re) pensar questões fundamentais de ordem social e política. Assim,

Para enfrentar essa incapacidade, a teorização e pesquisa cosmopolita que proponho dependendo do reconhecimento de que a mudança climática altera a sociedade de maneiras fundamentais, acarretando novas formas de poder, desigualdade e insegurança, bem como novas formas de cooperação, certezas e solidariedade através de fronteiras.<sup>76</sup>

Dessa forma, surge o alerta entre a negação e a redução dos efeitos das mudanças climáticas, do aquecimento global e dos seus impactos nos sistemas e ecossistemas da Terra. Seja por ignorância, seja por motivação políticas ou por qualquer interesse econômico subjacente, virar as costas para os fenômenos naturais extremos, que vêm a cada ano se tornando mais fortes, frequentes e devastadores, talvez seja um comportamento tão perigoso quanto a própria mudança climática e quanto ao próprio aquecimento global. Há que se investigar as suas causas e envidar esforços coletivos para reduzir ou impedir a sua eclosão.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. Tradução Paulo Geiger. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 284-285.

<sup>76</sup> BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma realidade nova**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.56.

<sup>77</sup> “Mudanças climáticas e aquecimento global são fenômenos interligados, mas diferentes. Aquecimento global é o aumento propriamente dito nas temperaturas médias do planeta, ou seja, dos oceanos e da camada de ar próxima à superfície da Terra, pelo efeito estufa. Este fenômeno pode ter

## 1.4 O EFEITO TRANSFRONTEIRIÇO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Com efeito, está cada vez mais evidente que os danos ao meio ambiente (considerado em sentido amplo) devem ser considerados como um problema global.<sup>78</sup> A questão da mudança climática, da poluição das águas, do aquecimento dos oceanos, da morte dos recifes de corais, do degelo das calotas polares, do emprego de energia nuclear, dos conflitos civis transfronteiriços<sup>79</sup>, do terrorismo, entre outros, são acontecimentos que não se circunscrevem a determinadas regiões do planeta. Isto é, a destruição do ambiente não observa tampouco reverencia os limites territoriais e de soberania.<sup>80</sup>

Para a professora portuguesa Carla Amado Gomes há que se ter a noção que os efeitos espaciais das mudanças climáticas vão além das fronteiras. Sustenta a autora que a dimensão dos seus efeitos transfronteiriços movimentam-se além do campo natural, ecoando no campo político (pedido de ajuda humanitária); no campo social (deslocados ambiental, refugiados) ou geofísico (incêndio de grandes magnitudes, terremotos, maremotos, alta dos oceanos). E, dentro desse cenário, são inúmeros os impactos das mudanças climáticas nos sistemas sociais (economia,

---

causas naturais ou oriundas das atividades humanas. A intensificação do efeito estufa presenciado hoje é ocasionado pelas atividades antrópicas, que lançam grandes volumes de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera. As mudanças climáticas são fruto do desequilíbrio energético do planeta decorrente do aquecimento global e tem resultados diversos, não apenas o diretamente relacionados a um aumento de temperatura, como o derretimento de calotas polares. São também consequências das mudanças climáticas as ondas de frio extremas presenciadas em alguns países, por exemplo.”. *In: Curso de Mudanças Climáticas e Ambientais*. Fortaleza: Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará. 2017. p.6. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/11/M5-Mudan%C3%A7as-Clim%C3%A1ticas-e-Ambientais.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

<sup>78</sup> Os professores Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar confirmam a perspectiva global das ameaças ao meio ambiente, ao relacionar a forma em que os ecossistemas e a vida humana se desenvolvem em todo planeta. Para os autores, é impossível implementar uma tutela efetiva de proteção e preservação ambiental restrita a uma determinada localidade ou território. *In: CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade*. Participação especial de Gabriel Real Ferrer. UNIVALI: Itajaí, 2012. p. 165. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202012%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O,%20TRANSNACIONALIDADE%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

<sup>79</sup> As externalidades transfronteiriças são os problemas com origem no território de um determinado Estado que afetem a população fora de suas fronteiras, ou seja, em outro país, a exemplo dos desastres nucleares ocorridos em Chernobyl e Fukushima.

<sup>80</sup> “Problemas ecológicos de toda ordem ocorreram no século passado, mas no início deste século XXI o mundo ainda testemunha desastres ambientais de grande porte, como o vazamento ocasionado pelo navio-tanque Prestige, que bateu e afundou na costa noroeste da Espanha, carregando 77 mil toneladas de óleo combustível. A fauna e a flora marinha daquele país e de vizinhos, como a França, estão seriamente prejudicadas, comprovando que a poluição não respeita fronteiras”. *In: MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente*. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 998.

ambiente, cultura, social, saúde), isso porque as instabilidades do clima e a intensificação de eventos climáticos extremos atingirão de forma desigual a população. Os grupos populacionais em situação de vulnerabilidade serão os mais afetados. A realidade mostra que a sobrevivência humana no planeta está ameaçada se não forem realizadas mudanças profundas nos atuais modelos civilizatórios.<sup>81</sup>

O reconhecimento dos efeitos transfronteiriços das mudanças climáticas segue a mesma lógica já trilhada em relação aos problemas ambientais observados no início do século passado no pós-guerra. Como alertou Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, a comunidade internacional identificou a gravidade da poluição atmosférica ao constatar depois do final da Segunda Guerra Mundial a acidificação dos rios e dos lagos escandinavos provocados pela chuva ácida. Em outro caso estudado, a chuva ácida também teria provocado o denominado *fog* londrino, em 1952, que levou a morte e provocou diversos problemas a saúde em milhões de pessoas. Em ambos os casos, o acúmulo de gases na atmosfera e as consequências da poluição provocaram eventos meteorológicos extremos que impactaram severamente as comunidades locais.<sup>82</sup>

O ponto em comum com as mudanças climáticas e seus efeitos transfronteiriços é pelo fato que, assim como a chuva ácida provocadas pelo acúmulo em excesso dos gases poluentes dióxido de carbono e enxofre na atmosfera, o fenômeno climático não necessariamente ocorre no local da emissão da poluição, pois os poluentes uma vez lançados na atmosfera podem ser levados pelos ventos, vindo a causar seus efeitos em localidades muito distantes de seu local de origem.<sup>83</sup>

Assim, reconhecida a dimensão dos efeitos de determinados acontecimentos ambientais e climáticos para o globo terrestre como um todo, observam-se documentos internacionais que visam promover e incentivar a

---

<sup>81</sup> De acordo com o relatório Clima Seguro “Desenvolver ações de adaptação através de processos inclusivos e participativos, informados pelo conhecimento, aspirações e contextos específicos dos países, comunidades e indivíduos afetados” (tradução própria do autor) *In*: UNEP. **Safe Climate: A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment**, 2022. p. 38. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/safe-climate-report-special-rapporteur-human-rights-and-environment>. Acesso em: 2 de outubro de 2023.

<sup>82</sup> 2 SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002. p. 58.

<sup>83</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002. p. 58.

cooperação internacional entre os países a fim de tentar frear a degradação do meio ambiente e, por conseguinte, as suas consequências nocivas para a vida humana.<sup>84</sup>

A Agenda 21, programa internacional fruto da Declaração sobre Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento (Declaração da Rio-92) ao reconhecer a globalidades dos reflexos nocivos ao meio ambiente, afirma, de forma expressa, o compromisso de os Estados signatários em não promover atividades que possam vir a ter reflexos para além de suas fronteiras. Os ODS's também são um movimento internacional que busca proteção ao meio ambiente e ao clima, a fim de garantir que todas as pessoas possam desfrutar de paz, de tranquilidade e de uma boa qualidade de vida. E, dentro desse contexto, estão inseridas as metas de redução da emissão de gases que contribuem de forma efetiva para o efeito estufa e, conseqüentemente, para o aquecimento global e as mudanças climáticas.<sup>85</sup>

## 1.5 AS ORIGENS DA COMPREENSÃO RACIONAL DE UM DESASTRE

A ligação entre a religião e os Desastres já estava presente na Bíblia.<sup>86</sup> Não raro se observa a relação entre os acontecimentos naturais extremos e a religião. Quando se menciona que chuvas torrenciais parecem um dilúvio, faz-se uma metáfora com a Arca de Noé descrita no capítulo Genesis da Bíblia.<sup>87</sup> Da mesma forma, quando

---

<sup>84</sup> O sociólogo alemão Ulrich Beck, em tom de alerta, afirma que “A elevação do nível do mar cria novas paisagens de desigualdade – desenhando outros mapas-múndi cujas linhas principais não são mais fronteiras tradicionais entre Estados-nação, mas elevações acima do nível do mar.”. *In*: BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma realidade nova**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.16.

<sup>85</sup> “Princípio 21 Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional”. *In*: UNITED NATION. **Stocolm Report**. 1972. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>. Acesso em: 25 set. 2023. E, na Declaração RIO/92, “Princípio 14. Os Estados devem cooperar efetivamente para desestimular ou impedir a recolocação ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem grave degradação ambiental ou sejam nocivas à saúde humana”. *In*: Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>86</sup> “We often think of disaster as ‘acts of God’ falling like rain on the rich and poor alike”. *In*: FARBER Daniel. Disaster Law and inequality. **Minnesota Journal of Law and Inequality**. v. 25. Issue 2. December, 2007. p.297-321. p.297. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1122&context=lawineq>. Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>87</sup> Genesis, capítulo 6: [...] “A terra, porém, estava corrompida diante da face de Deus; e encheu-se a terra de violência. (Versículo 11)” [...] “Então disse Deus a Noé: O fim de toda a carne é vindo perante a minha face; porque a terra está cheia de violência; e eis que os desfarei com a terra. (Versículo 13)” [...] “Porque eis que eu trago um dilúvio de águas sobre a terra, para desfazer toda a

se descreve um cenário pós desastre como apocalíptico, menciona-se o capítulo da Bíblia do Apocalipse, o dia do Julgamento.

Muitas religiões antigas, desde a mitologia grega e romana até as religiões tribais, acreditavam que a vontade divina estava diretamente ligada aos fenômenos naturais na terra. Os Desastres ocorriam porque os deuses estavam furiosos e serviam como forma de punição para os humanos pecadores.

Conta o historiador grego Heródoto, que no inverno do ano 479 antes de Cristo um tsunami salvou a cidade de Potideia da invasão persa. Os invasores persas se aproveitaram da baixa da maré, característica típica que antecede o tsunami, para tentar invadir a cidade que ficava localizada numa região de península. Assim, num ato de misericórdia do deus grego Poseidon (deus supremo dos mares na mitologia grega, posteriormente chamado de Netuno pelos romanos), as ondas gigantes dizimaram os guerreiros persas.<sup>88</sup>

A partir do momento em que a ciência passou a entender e estudar a dinâmica na Terra, os eventos extremos até então denominados de “atos de Deus” passaram a ser chamados de fenômenos naturais. A virada racionalista ocorreu após o grande terremoto seguido por um tsunami que devastou a capital portuguesa, Lisboa, no ano de 1755.

Para fazer frente a situação de caos que vivia a capital lusitana, o Rei Dom José I encarregou o secretário de Estado, Sebastião José de Carvalho (posteriormente conhecido como Marquês de Pombal) para promover as primeiras respostas ao desastre ocorrido. Deu-se, então, início a uma grande jornada racional para a reconstrução de Lisboa. As decisões iniciais tomadas por Sebastião Carvalho são consideradas as primeiras ações de resposta a Desastres.<sup>89</sup>

---

carne em que há espírito de vida debaixo dos céus; tudo o que há na terra expirará. (Versículo 17)”. In: BÍBLIA. **Genesis**. Disponível em: <https://www.biblionline.com.br/acf/gn/6>. Acesso em: 7 jul. 2023.

<sup>88</sup> A história do tsunami que decidiu uma guerra na Grécia antiga. **BBC Brasil**. 2019. <https://www.metroworldnews.com.br/bbc-mundo/2019/01/12/historia-tsunami-que-decidiu-uma-guerra-na-grecia-antiga.html>. Acesso em: 17 mar. 2022.

<sup>89</sup> “Carvalho ordenou o estabelecimento de pontos de distribuição de comidas nas praças de Terreiro do Paço e da Ribeira, onde mantimentos que escaparam ilesos das chamas, peixes do Tejo e comestíveis das aldeias distantes foram recolhidos pela guarda armada e distribuídos de forma equitativa. Por toda a cidade, foram instaladas às pressas, cozinhas de campanha e fornos de pão ao ar livre [...] os navios que chegam com cargas de carvão de grãos, peixes e carne foram obrigados a vender sua mercadoria com isenção de taxa. Em uma tentativa de frear a exploração, os domnos de

Num segundo momento, “Carvalho proibiu qualquer nova construção de pedra até que todos os entulhos tivessem sido retirados e fossem redigidos um novo código de normas construtivas e um plano urbano”<sup>90</sup>. A reconstrução das áreas afetadas buscou, de forma racional, evitar que os irregulares urbanísticos do passado fossem mantidos e, ainda, teve o intuito de prevenir que novos eventos naturais extremos viessem a provocar estragos de tamanha magnitude.

O relatório final apresentado por Sebastião Carvalho à coroa portuguesa marcou, definitivamente, a desvinculação do divino como origem dos fenômenos naturais. Ao dar publicidade ao que se denominou de “Inquérito de Pombal”, um questionário contendo 13 perguntas técnico-científicas sobre as possíveis causas e extensão das suas consequências, novos parâmetros para o estudo da dinâmica dos Desastres começaram a ser consolidados. Para Edward Paice, o documento firmado por Sebastião Carvalho representou o primeiro desastre natural “investigado segundo pressupostos científicos modernos.”<sup>91</sup>

O grande terremoto de Lisboa<sup>92</sup> provocou uma grande reação religiosa, filosófica e científica entre os pensadores da época, tais como Voltaire, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Johann von Goethe, Adam Smith, entre outros. O filósofo francês Jean-Jacques Rousseau, em resposta aos escritos de Voltaire, assinalou que o desastre ocorrido em Lisboa tinha mais relação com ações e decisões humanas do que consequências naturais ou divinas. O autor justificou o seu ponto de vista, sob dois argumentos, o primeiro, ante ao fato de as edificações na capital portuguesa estarem construídas umas muito perto das outras, o que, eventualmente, dificultaria

---

loja foram obrigados a cobrar os preços que vigoravam antes do desastre; aqueles que desobedeciam acabavam em grupos de trabalho forçado, limpando os entulhos. Com essas sábias providências, escreveu Moreira Mendonça, não houve em parte alguma forma, como se temia nos primeiros dias.”. In: SHRADY, Nicholas. **O último dia do mundo: fúria, ruína e razão no grande terremoto de Lisboa de 1755**. Tradução de Paula Berinson. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p.56.

<sup>90</sup> SHRADY, Nicholas. **O último dia do mundo: fúria, ruína e razão no grande terremoto de Lisboa de 1755**. Tradução de Paula Berinson. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p.60.

<sup>91</sup> PAICE, Edward. **A ira de Deus: a incrível história do terremoto que devastou Lisboa em 1755**. Tradução de Márcio Ferrari. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 246.

<sup>92</sup> De acordo com o Edward Paice, Lisboa foi atingida por três grandes abalos sísmicos que provocaram o desabamento de inúmeros edifícios, causaram diversos focos de inocência e acarretaram tsunamis que atingiram a zona costeira da capital portuguesa. Estima que houve entre 20 e 50 mil mortos, contando a parte portuguesa e parte de Marrocos.” In: PAICE, Edward. **A ira de Deus: a incrível história do terremoto que devastou Lisboa em 1755**. Tradução de Márcio Ferrari. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 251.



uma rápida evacuação, e, em segundo lugar, pelo comportamento das pessoas que retornaram as suas casas para coletar seus pertences.<sup>93</sup>

A racionalização das ações para o enfrentamento ao terremoto de Lisboa deu início a uma nova era de medidas de prevenção, mitigação e resposta a gestão de risco de Desastres. Até então, sob o manto da proteção divina, era desnecessária ou inútil a adoção de qualquer medida contra a vontade dos deuses. Por outro lado, sob a perspectiva da lógica científica, as ações preventivas poderiam contribuir para reduzir as vulnerabilidades aos impactos de fenômenos naturais extremos. E conclui Nicholas Shrady, “Se Lisboa de fato oferece uma lição para os Desastres que hoje enfrentamos, é a de que o homem está no centro de nossa resposta ao desastre natural, e não a providência, a metafísica ou a ira de um Deus vivo.”<sup>94</sup>

## 1.6 O DESASTRE E A SUA DEFINIÇÃO CONCEITUAL

Assim como as demais ciências, reputa-se sempre conveniente se buscar uma definição conceitual para aquilo que se está a pesquisar. A partir do momento em que se consolida uma definição jurídica de uma determinada situação fática, a sua operacionalização e gestão pelo Direito se tornam mais claras e eficientes. E com os Desastres não poderia ser diferente. Nesse campo, marcado pela complexidade, multiplicidade e multidisciplinariedade, há conceitos legais e conceitos doutrinários, incluindo-se, ainda, uma gama de análises variadas para a caracterização desse fenômeno como evento social.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> “[...] a natureza não havia absolutamente ajuntado ali vinte mil casas de seis andares, e se os habitantes dessa grande cidade estivessem espalhados mais igualmente e mais levemente alojados, o estrago teria sido muito menor e, talvez, nulo. Todos teriam fugido ao primeiro abalo, no dia seguinte teriam sido vistos a vinte léguas de lá, tão alegres como se nada tivesse acontecido; mas foi preciso ficar, teimar em permanecer em volta das casas, expor-se a novos tremores, porque o que se deixa vale mais do que aquilo que se pode levar. [...] Quantos infelizes pereceram nesse desastre por querer buscar roupas, outros seus documentos, o outro seu dinheiro? Não se sabe que a pessoa de cada homem tornou-se a menor parte dele mesmo, e que não vale a pena salvá-la quando se perde todo o resto? (ROUSSEAU, *In*: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Carta de Rousseau a Voltaire sobre a providência**. Tradução e aparato crítico de Maria das Graças de Souza. *In*: MENEZES, Edmilson (Organizaodres). *História e providência: Bossuet, Vico e Rousseau*. Ilhéus: Editus, 2006. p.162.

<sup>94</sup> SHRADY, Nicholas. **O último dia do mundo: fúria, ruína e razão no grande terremoto de Lisboa de 1755**. Tradução de Paula Berinson. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p.244.

<sup>95</sup> Ricardo Stanziola Vieira explica que o desastre pode ter duas fontes de origem. Ele pode ter como “causa estritamente a ação humana, decorrente do desenvolvimento de atividades e tecnologias ditas perigosas e que envolvem certo nível de risco” ou, ainda, “ser produto de fenômenos naturais, nos quais também incidem fatores humanos, a exemplo do agravamento de fenômenos climáticos decorrentes do aquecimento global, em grande medida provocado pela ação humana”. *In*: VIEIRA, Ricardo Stanziola. Rio + 20 – Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e

Partindo-se da análise da terminologia da expressão desastre natural, é possível identificar dois vetores iniciais para a sua compreensão. O adjetivo natural qualifica o desastre a partir de um acontecimento próprio da dinâmica geofísica do planeta. Na terminologia inglesa, os eventos que têm origem desses processos naturais ligados à fenômenos físicos e geodinâmicos da Terra são denominados de *hazards*. Há diversos tipos de eventos naturais que podem atingir a Terra, tais como, chuva, vento, sol, erupção vulcânica, erosão, entre outros. Já o núcleo da expressão, ou seja, o vocábulo desastre significa que esse evento natural atingiu de forma intensa pessoas.

A partir do momento que o acontecimento natural repercute na esfera humana (aspecto político, social, cultural ou econômico), é que o desastre passa a ter relevância para o Direito. Um acontecimento, mesmo que extremo e de forte impacto que, contudo, não atinge a população humana ele não será considerado como sendo um desastre. Uma erupção vulcânica, um terremoto, uma chuva forte no meio do oceano, entre outros eventos físicos ou geológicos não caracterizam um desastre.

A definição de desastre consignada no glossário da Defesa Civil do Ministério do Planejamento e Orçamento bem expõe a diferenciação entre eventos naturais que são caracterizados como Desastres, em razão das consequências materiais, humanas e econômicas, e, de outro lado, os eventos adversos sem danos aos sistemas sociais humanos.

De acordo com o glossário da Defesa Civil, desastre o é

resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Os desastres são quantificados, em função dos danos e prejuízos, em termos de intensidade, enquanto que os eventos adversos são quantificados em termos de magnitude. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor.<sup>96</sup>

---

desenvolvimento: contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “direita da sustentabilidade”. **Revista NEJ – Eletrônica**, vol. 17 – n. 1 – p. 48-69 / jan-abr. 2012. p. 59.

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Glossário de Defesa Civil: estudo de riscos e medicina dos desastres**. 2<sup>a</sup> ed. Ampl. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2020.

Com efeito, a definição moderna de desastre possui um viés antropocêntrico, ao limitar os eventos naturais capazes de produzir impactos nos seres humanos a caracterização do desastre natural. Isso é, não havendo perdas sócioeconômicas não haverá desastre, mesmo que seja possível observar a perda de biodiversidade ou da destruição de determinados ecossistemas. Nesse sentido, Renata Maria Carvalho sustenta que:

um desastre (do grego, “má estrela”) não se restringe a um fenômeno da natureza ou de origem humana, mas inclui efeitos nocivos que este fenômeno causa em uma comunidade. Portanto, uma chuva intensa que cai no meio do oceano não é um desastre, mas uma chuva forte em uma área ocupada por pessoas ou comunidade, por exemplo, com edificações frágeis, em área de risco (margem de rio ou encosta de morro), pode ser um desastre, se afetar pessoas e causar danos.<sup>97</sup>

Por outro lado, conquanto haja uma propensão a ser adotar uma definição de cunho antropológico para se definir e caracterizar a ocorrência do desastre, mesmo dentro de uma visão holística sobre a dinâmica e da interconexão de todos os sistemas da Terra, onde qualquer impacto, mesmo que provocado por um evento natural, que venha a acarretar um dano ou um desequilíbrio ecológico de razoáveis proporções, inevitavelmente também haverá repercussão na vida humana. Imagine-se que a erupção de um vulcão perto de geleiras eternas provoque o seu derretimento e, assim, traga à tona vírus ou espécies de bactérias adormecidas e isoladas por milhares de anos. Com o lançamento desses agentes novos nas águas e na atmosfera uma nova pandemia se alastre pelo mundo; a vida humana será afetada. Ou ainda, que as lavas vulcânicas dinamizem uma determinada espécie de vegetação que pudesse ser a cura contra uma certa patologia humana. Esse evento natural afetaria ou não o ser humano?

Portanto, os Desastres naturais são eventos adversos que causam impactos em sistemas socioeconômicos quando atingem os seres humanos.

Os autores Bert Gordjin e Dónal P. O. O’Mathúna trazem um ponto de vista no qual observam o desastre sob uma ótica positiva. Para ambos, além dos efeitos negativos que esses tipos de eventos costumam causar, é possível, contudo, extrair

---

<sup>97</sup> CARVALHO, Renata Martins de. **Desastres e Responsabilidade Civil Preventiva**. Curitiba: Juruá, 2019. p. 28.

alguns pontos positivos a partir de uma reflexão mais aprofundada de toda as suas etapas.

Os desastres são normalmente vistos como eventos predominantemente negativos. No entanto, mais uma análise aprofundada revela que nem sempre têm consequências exclusivamente negativas. Os desastres podem fornecer o ímpeto para a mudança que traz resultados positivos, como mudanças nas práticas de construção ou regulamentos quando os anteriores são mostrados inadequado. Os desastres podem expor a injustiça e ser o estímulo para reforma. Eles podem desencadear uma reflexão filosófica e social mais profunda que tem efeitos positivos. Reconstruir após a destruição pode ter ganhos de longo prazo, como a forma como o terremoto de 1931 em Napier, Nova Zelândia, levou à arquitetura Art Deco que é apreciada pelos turistas contemporâneos. Apesar de tais exemplos, o termo desastre normalmente tem uma conotação negativa e que está no extremo da negatividade.<sup>98</sup>

Ainda sob essa perspectiva otimista, o professor da Universidade de Berkeley, na Califórnia, Daniel Farber sustenta que os Desastres naturais podem ser vistos também como uma oportunidade pedagógica, uma vez que traz à tona mazelas que normalmente encontra-se em estado invisível dentro de um meio social. Para tanto, cita como exemplo as ações adotadas pelo governo dos Estados Unidos após a passagem do furacão Katrina.<sup>99</sup>

A Instrução Normativa n. 1 de 24 de novembro de 2012, do Ministério da Integração Nacional, que estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal define desastre como

resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou

---

<sup>98</sup> GORDJIN, Bert; O'MATHÚNA. Dónal P.. Conceptualizing and Assessing Disasters: An Introduction. *In*: GORDJIN, Bert; O'MATHÚNA. Dónal P.; DRANSEIKA, Vilus. **Disasters: Core Concepts and Ethical Theories**. Volume 11. Cham: Springer Open, 2018. (e-book). p.2. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-92722-0>. Acesso em: 26 jun. 2023

<sup>99</sup> Na ocasião, segundo descreve Daniel Farber, o presidente George W Bush confirmou que as populações de Nova Orleans estavam envoltas em raízes de uma história de discriminação racial, que isolou a América por gerações. Dentro de um cenário político, o furacão Katrina pode ter desencadeado mudanças sociais. *In*: FARBER Daniel. Disaster Law and inequality. **Minnesota Journal of Law and Inequality**. v. 25. Issue 2. December, 2007. p.297-321. p.320. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1122&context=lawineq>. Acesso em: 21 set. 2023.

ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios;<sup>100</sup>

O Decreto Federal n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, conceitua o desastre como o “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais.”<sup>101</sup>

Em sentido similar, a UNDRR define desastre como

uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou uma sociedade envolvendo humanos, materiais, econômicos ou ambientais. perdas e impactos, o que excede a capacidade da comunidade ou sociedade afetada para lidar usando seus próprios recursos.<sup>102</sup>

Em sentido mais restritivo, o autor norte-americano Richard Posner, considerando a frequência de ocorrência de Desastres para a sua definição, considera o evento como sendo “um acontecimento que se crê ter uma baixa probabilidade de ocorrer mas que, a materializar-se, provocará danos tão significativos e súbitos que será encarado como uma ruptura face ao fluxo de eventos que o precederam.”<sup>103</sup>

A definição proposta por Richard Posner apresenta o desastre com uma probabilidade muito baixa de ocorrer, contudo, quando acontece ele provoca uma perda inimaginavelmente devastadora. O que ocorre de fato, é que o autor norte americano centrou seus estudos e pesquisas naqueles possíveis Desastres que

<sup>100</sup> Artigo 1º, inciso I, da Instrução Normativa n. 1, de 24 de agosto de 2012. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução Normativa n.1, de 24 de agosto de 2012**. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014\\_Instrucao\\_normativa\\_de\\_01\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_de_agosto_de_2012.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>101</sup> Artigo 2º, inciso VII. In: BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>102</sup> Tradução própria do autor para: “Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que 14 pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”. In: UNDRR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>103</sup> “a disaster that has a very low or unknown probability of occurring but that if it does occur creates enormous losses.”. In: POSNER, Richard. Efficient Responses to Catastrophic Risk. **Chicago Journal of International Law** 511, 2006. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2895&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2895&context=journal_articles). Acesso em: 10 jul. 2023.

possam a ameaçar ou vir a dizimar a raça humana, conforme explica Jo-Anna Brimmer.<sup>104</sup>

Com efeito, a cada ano tem se intensificado a ocorrência de Desastres. Os ciclos de alguns fenômenos naturais – período chuvoso, estiagem – estão cada vez mais alterados. Fora esses dados estatísticos, há diversos outros tipos de fenômenos naturais que também são elementos catalisadores de Desastres. A elevada vulnerabilidade de determinadas comunidades, a exemplo daquelas situadas em encostas de morros ou em zonas ribeirinhas, tem produzidos novos riscos de modo a majorar sobremaneira a probabilidade das ocorrências de eventos catastróficos, razão pela qual, a baixa probabilidade apontada por Richard Posner pode não ser a melhor forma de definir o desastre.

Uma outra definição muito utilizada a nível global é o conceito apresentado pelo *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*<sup>105</sup>. Pela sua definição os Desastres são considerados eventos imprevistos e muitas vezes de origem súbita que causa grandes danos, destruição e sofrimento humano que superam a capacidade local de resposta, sendo necessário a ajuda externa, em nível nacional ou internacional. E o conceito vai mais além, para que um desastre seja inserido no seu banco de dados, devem estar presentes ao menos um dos seguintes critérios: “10 ou mais pessoas relatadas mortas; 100 ou mais pessoas relatadas como afetadas; declaração do estado de emergência; pedir ajuda internacional”<sup>106</sup>.

Em relação ao conceito apresentado pela CRED dois aspectos podem ser avaliados. O primeiro se refere a necessidade de a localidade afetada buscar ajuda externa. Uma das principais características que se tem observado na definição de

---

<sup>104</sup> “Posner's "catastrophe" exhibits a very low probability of occurrence coupled with unimaginably devastating loss. An earthquake or hurricane is insufficient to meet this definition; in Catastrophe Posner is more interested in "those [catastrophes] that threaten the survival of the human race." In: BRIMMER, Jo-Anna. Book Notes: Catastrophe: Risk and Response, by Richard A. Posner. **Osgoode Hall Law Journal** 44.3, 2006. p. 604-605. p. 604. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol44/iss3/14>. Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>105</sup> Center for Research on the Epidemiology of Disaster com sede em Bruxelas na Bélgica.

<sup>106</sup> “CRED defines a disaster as “a situation or event which overwhelms local capacity, necessitating a request to a national or international level for external assistance; an unforeseen and often sudden event that causes great damage, destruction and human suffering”. For a disaster to be entered into the database, at least one of the following criteria must be fulfilled: 10 or more people reported killed; 100 or more people reported affected; declaration of a state of emergency; call for international assistance”. In: Centre for Research on the Epidemiology of Disaster. **Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes**. Disponível em: [https://cred.be/sites/default/files/DisCatClass\\_264.pdf](https://cred.be/sites/default/files/DisCatClass_264.pdf). Acesso em: 10 de julho de 2023.

desastre é a ocorrência de uma grave perturbação a estabilidade de uma comunidade ao ponto que excede a sua capacidade de resposta. Com efeito, há uma instabilidade nos sistemas sociais como consequência do fenómeno natural extremo. Outro ponto, contudo, é a obrigação de se buscar ajuda externa.

A ocorrência de fenómenos climáticos extremos que venham a causar danos em quaisquer de suas formas atinge de forma distinta cada local. Por vezes, um desastre num país altamente desenvolvido, com grande reserva e disponibilidade financeira, tornará dispensável um pedido de ajuda externa, e, não por isso, não restará caracterizado um desastre. Para o professor português Tiago Antunes “nem todos os Desastres assumem uma ampla escala territorial e julgamos que a formulação de um pedido de assistência externa não deve ser um requisito absolutamente necessário para que se possa constatar a ocorrência de uma catástrofe.”<sup>107</sup>.

Um segundo ponto de controvérsia em relação ao conceito proposto pela CRED é o fato de indicar que um desastre tem como dinâmica um evento imprevisto. A previsibilidade ou não de um evento extremo, sobretudo, agora, com o advento da tecnologia, evolução das ciências de climatologia, geologia, entre outras, diminuiu consideravelmente o fator surpresa. Todavia, é certo que, o fato de as previsões serem informações que possam antecipar alguns eventos, isso não torna um evento climático extremo previsível ou esperado. Prever a passagem de um furacão com dias ou horas de antecedência não afasta os danos que possam ocorrer.

A partir dessas definições é possível extrair alguns pontos convergentes nas características dos Desastres, como as multicausas de origem, natural ou antrópica; os bens jurídicos afetados, danos humanos, sociais, materiais, econômicos e ambientais; os locais mais propícios a esses fenómenos, cenário vulnerável; e, por fim, a grave perturbação a estabilidade de uma comunidade ao ponto que excede a sua capacidade de resposta.

Há o costume de se lembrar ou de se registrar os Desastres naturais pela sua causa e pela data da sua ocorrência. Contudo, o desastre em si, não pode,

---

<sup>107</sup> ANTUNES, Tiago. Os desastres naturais e as alterações climáticas. In: GOMES, Carla Amado (Cordenadora). **Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional**. Lisboa: Instituto de Ciência Jurídico-políticas, 2013. p. 126-127.

tampouco deve ser reduzido ao momento do seu ápice, da força da natureza que causa impacto no homem. Trata-se de um processo contínuo, cuja cimeira é o desastre. Quando os níveis de precipitação extrapolam os limites de absorção do solo e ocorrem enchentes ou deslizamentos de encostas, há por detrás desses eventos, supressões de vegetação, edificações em áreas de risco, ocupação irregular de matas ciliares, entre outras situações corriqueiras especialmente em áreas urbanas.

Sob um outro enfoque, os Desastres também evidenciam um desajuste entre a Sociedade e o ambiente físico em seu entorno. Há uma grande alteração das localidades afetadas, na paisagem local, nas espécies nativas e, por vezes, até mesmo a ruptura total do ambiente atingido. É importante sempre ter uma análise multidisciplinar na análise do desastre – geógrafo, geólogo, cientistas sociais, sociólogos. A amplitude de fatores que desencadeiam e das consequências de eventos dessa natureza traz a importância de uma análise diversificada para buscar minimizar os efeitos do desastre.

Infelizmente é quase impossível viver sem riscos. Em razão desse cenário realístico, são necessárias novas medidas e estratégias de governança a fim responder esses desafios que estamos submetidos. Melhorar a capacidade de prevenir riscos, implementar de forma adequada os planos de contingências, contemplar medidas estruturais e não estruturais, inventariar e organizar grupos sociais antes, durante e depois de Desastres, promover estudos que levem em consideração a expansão populacionais, as alterações do clima e as formas de ocupação dos espaços, entre outros modelos.

Ao lado dessas definições acima apontas, de acordo com grande parte dos autores e pesquisadores em Desastres, o risco, o perigo e a vulnerabilidade.

## **1.7 OS PERIGOS NATURAIS**

As terminologias risk (risco) e hazard<sup>108</sup> (perigo) são muito abordadas quando o assunto é desastre. Dada a polissemia dos vocábulos, sobretudo quando

---

<sup>108</sup> “A grande virada que a teoria da Sociedade de Risco introduz à discussão é o rompimento com o pressuposto recorrente na literatura sobre perigos e desastres de que haveria uma “vida normal”, um status quo de normalidade. Quando esta normalidade era interrompida bruscamente por eventos extremos, as pessoas e a sociedade estariam sendo pegas de surpresa sendo, portanto, potencialmente perigosos e produzindo danos, caos e desordem. De certa forma, é por isso que alguns



importamos doutrinas e legislações estrangeiras, reputa-se importante traçar algumas linhas sobre as suas definições e alcances. Os vários campos do saber<sup>109</sup> acabam por empregar conceitos que se aproximam mais de uma visão prática, enquanto, outros se debruçam em metodologia mais teóricas. O que se busca, entretanto, é verificar quais são os pontos convergentes e divergentes entre o “risco” e o “perigo”, no sentido de buscar o diálogo entre as diversas áreas das ciências, como alicerce para o Direito.

A noção de *hazard* representa a relação de ajustamento entre o sistema humano e os eventos naturais. A adaptação humana a um ambiente composto por elementos geofísicos que, em desequilíbrio, pode ser prejudicial a comunidade que habita.<sup>110</sup> O conceito traz está diretamente ligado a eventos naturais extremos, por exemplo, terremotos, avalanches, erupções vulcânicas, ciclones, tornados, enchentes, deslizamentos.

O impulso inicial sobre este campo da ciência remonta à década de 1920, quando ainda a questão da degradação ambiental do planeta e os riscos da

---

autores brasileiros utilizaram como alternativa para hazard (perigo) a palavra “acidente”, por expressar uma quebra na continuidade (Monteiro, 1991). Contudo, na literatura sobre desastres, este “acidente” tem uma conotação imprevista diferente do que existe nos estudos contemporâneos sobre os perigos ambientais. Embora o componente da incerteza esteja presente, pois nunca podemos prever com exatidão quando, onde e com que intensidade ocorrerá determinado evento, estes fenômenos não são exatamente excepcionalidades, pois possuem periodicidade cíclica. Em termos da Sociedade de Risco, deslocou-se a idéia do perigo e do risco de eventos excepcionais, revestidos de uma roupagem caótica e casual (o uso de “azar” – outra tradução encontrada na literatura para hazard – denota este entendimento) para a própria estrutura social. Viver na modernidade tardia é estar em risco, constantemente.”. *In*: MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar., 2006. p. 34-35. Para a professora argentina Susana D. Arena de Castro, “Otra aclaración terminológica que se impone es la del término peligro: del latín periculum: "contingencia inminente de perder una cosa o de que suceda un mal" (Espasa Calpe, 1975, p.57). Diversos diccionarios coinciden en sus términos equivalentes, en francés: péril, danger, alea; en inglés: peril, hazard.”. *In*: ARENA DE CASTRO, Susana D. Riesgo y Peligro: una visión desde lá Geografía. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n.60, 15 de mar. 2000. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>109</sup> A diversidade epistêmica é destacada por Paulo Martins e Juliana Guerra: “é importante destacar que o entendimento das naturezas diferenciadas das escolas sociológicas, um campo de discussão para se entender a variedade de escolas de pensamento social que continuam a guardar suas marcas particulares, apesar da globalização. E o reconhecimento desta pluralidade de escolas, que mantêm coerência com certas estruturas históricas e culturais, também valoriza a importância de se abrir o entendimento para a pluralidade de escolas e saberes que estão legitimando novas tendências do pensamento”. *In*: MARTINS, Paulo H.; GUERRA, Juliana F. P. Durkheim, Mauss e a atualidade da escola sociológica francesa. **Sociologias**, v. 15, n. 34, 2013. p. 186-218.

<sup>110</sup> EMEL, Jacque; PEET, Richard. Resource management and natural hazards. *In*: PEET, R; THRIFT, N. **New model in geography**. London: Unwin Hyman, 1989. p. 63. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203400531/new-models-geography-vol-1-richard-peet-nigel-thrift?refId=c4ebc1b1-7d73-4217-8dae-7f527668fd45&context=ubx>. Acesso em: 29 jun. 2023.

modernidade não eram objeto de preocupação. Mais precisamente em 1927, o governo norte-americano solicitou ao *U.S. Corps of Enginners* (Corpo de Engenheiros dos Estados Unidos) estudos que buscavam encontrar medidas para resolver o problema das constantes inundações que assolavam tanto as regiões urbanas como rurais, causando perdas humanas e materiais. Em razão da extensão e complexidade da questão, diversos profissionais foram chamados para colaborar com as pesquisas, que aos poucos foram identificando novas variáveis.<sup>111</sup>

O resultado do esforço promovido pelo Corpo de Engenheiro gerou a elaboração de 308 informes, que foram apresentados ao Congresso americano em 1933. Nos documentos, os especialistas analisaram de forma detalhada os custos e benefícios dos projetos de construção propostos. A conclusão apontou que as melhores formas de intervenção práticas seria a adoção de medidas estruturais, com o melhoramento das vias fluviais e com a realização de obras de retenção das águas.<sup>112</sup>

Não obstante os esforços empreendidos pelas equipes que buscaram equacionar a problemáticas das inundações urbanas e rurais, os resultados apresentados foram considerados insuficientes, visto que permaneceram lacunas importantes para a resolução das cheias. Por carecerem de uma visão dinâmica e holística da situação, os 308 informes foram objeto de críticas ao serem considerados tecnocráticos intervencionistas. Gilbert White explica que:

Em teoria, para apresentar uma avaliação custo-benefício de um projeto proposto para uma bacia hidrográfica se exigiu uma análise das possíveis ações que o homem poderia tomar na gestão dos recursos hídricos e terrestres associados da área, e também exigia uma análise sistemática do que, do ponto de vista da sociedade, seriam os fluxos de ganhos e perdas sociais para quem e o que quer que pode resultar de qualquer uma dessas intervenções no ecossistema. Esta foi uma tarefa monumental e presunçosa.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> WHITE, Gilbert. F. Natural hazards research. *In*: CHORLEY, R. J. (editor) **Directions in Geography**. London: Methuen & Co., 1973. p.193-216.

<sup>112</sup> MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. VII, n. 2, p. 95-110, 2004. p. 97.

<sup>113</sup> Tradução própria do autor para: "In theory, to present a benefit-cost appraisal of a proposed project for a river basin required an analysis of the possible actions which man could take in managing the water and associated land resources of the area, and it also called for a systematic canvass of what, from the standpoint of society, would be the flows of social gains and losses to whomsoever they might accrue arising from any one of those interventions in the ecosystem. This was a monumental and presumptuous task." *In*: WHITE, Gilbert. F. Natural hazards research. *In*: CHORLEY, R. J. (ed.) **Directions in Geography**. London: Methuen & Co., 1973. p.193-216. p.195.

As lacunas deixadas pelos informes apresentados fizeram com que novos profissionais, agora de diversas outras áreas do saber – psicólogos, técnicos agrícolas, urbanistas, geógrafos – fossem chamados a participar de forma mais efetiva dos estudos acerca dos fatores de causas das inundações. Assim, a incorporação de uma equipe multidisciplinar aos trabalhos buscou encontrar uma solução integrada para a problemática, a partir de uma melhor compreensão da relação entre natureza e Sociedade no processo de ocupação humana para, então, melhorar-se a gestão territorial.<sup>114</sup>

A nova formatação da nova equipe de pesquisa, agora multidisciplinar, passou a direcionar o foco da atenção para a relação entre o homem o meio em que habitava, ou seja, o binômio Sociedade natureza refletindo os impactos e os embates decorrentes da atuação antrópica sobre um determinado ambiente. Os estudos acabaram ganhando uma maior dimensão e o que inicialmente estava concentrado ao ajustamento do problema com as enchentes passou a contemplar outros tipos de fenômenos naturais (terremotos, erupções vulcânicas, tornados, furacões, secas), consolidando, uma vez por todas, o campo de conhecimento hoje identificado como *hazards*.

A importância conferida ao elemento físico para a análise do *hazard* (perigo), não desconsiderou, totalmente, a sua conexão com componentes sociais. Os danos e prejuízos materiais sofridos, os impactos socioeconômicos e a compreensão do problema por parte da população atingida e do poder público eram considerados fatores relevantes nos estudos.<sup>115</sup>

Os fenômenos naturais – biológicos, geológicos ou atmosféricos – possuem um padrão de ocorrência, seja em termos de frequência, de magnitude ou de duração. Quando ocorre a mudança desse modelo de sazonalidade, de anualidade ou de variação secular de modo a romper um ciclo ou o ritmo de ocorrência dos

---

<sup>114</sup> Gilbert White formulou o seguinte questionamento : “How does man adjust to risk and uncertainty in natural systems, and what does understanding of that process imply for public policy?”. Tradução: “Como o homem se ajusta ao risco e à incerteza nos sistemas naturais, e o que a compreensão desse processo implica para as políticas públicas? ”. In: WHITE, Gilbert. F. Natural hazards research. In: CHORLEY, R. J. (editor) **Directions in Geography**. London: Methuen & Co., 1973. p.193-216. p.194.

<sup>115</sup> MATTEDI, Marcos Antônio; BUTZKE, Ivani Cristina. A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. IV, n. 9, p. 1-22, 2001.

fenômenos naturais se estará diante de um evento extremo de acordo com a geografia física. Assim, um evento extremo era considerado qualquer acontecimento dentro de um sistema geofísico que exibisse uma variação relativamente acima da média. Entretanto, nem todos os acontecimentos ligados aos processos naturais e suas interfaces eram enquadrados como *natural hazard*. Segundo Gilbert White, apenas aqueles eventos que gerassem danos, perdas ou prejuízos às populações atingidas é que se amoldavam ao conceito em estudo.<sup>116</sup>

A perspectiva física e social do *natural hazard* (perigo natural) integrou, conscientemente, os fatores humanos e geofísicos para buscar a origem e soluções aos problemas propostos. Essa visão integrativa é confirmada por Gilbert White, que afirmou que não haveria o *natural hazard* (perigo natural) sem o ajuste humano. Cabendo sempre ao homem definir ou não a sua ocorrência.<sup>117</sup>

O *natural hazard* ocorria na interface dentre a Sociedade e a natureza, tendo como origem um elemento geofísico, ou seja, tinha como fator determinante unicamente perspectiva física do evento. Todavia, com o amadurecimento dos estudos relacionados aos acontecimentos extremos dentro do binômio Sociedade-natureza, novos *hazards* foram identificados, porém sem a origem em elementos exclusivamente naturais (geofísicos). Observou-se que não apenas os impactos e os riscos que o local pode gerar a partir de si mesmo eram causas produtoras de danos.

O foco central da ocorrência de *hazards* unicamente sob a perspectiva de acontecimentos geofísicos atípicos e no ajuste dos seres humanos a esses fenômenos disruptivos, criou, de certa forma, uma situação paradoxal. Se um evento natural somente será considerado danoso quando provocar danos materiais ou perdas humanas, ou seja, em contraposição a um sistema de atividade humana,

---

<sup>116</sup> Segundo Gilbert White: "Natural hazard was defined as an interaction of people and nature governed by the coexistent state of adjustment in the human use system and the state of nature in the human use system and the state of nature in the natural events system. Extreme events which exceed the normal capacity of the human system to reflect, absorb, or buffer them are inherent in hazard. An extreme event was taken to be any event in a geophysical system displaying relatively high variance from the mean". In: WHITE, Gilbert. F. Natural hazards research: concepts, methods, and policy implications". In: WHITE, Gilbert. F (editor) **Natural hazards: local, national, global**. New York: Oxford University Press, 1974. p.03-16. p.4.

<sup>117</sup> Gilbert White afirma a q registra: "By definition, no natural hazard exists apart from human adjustment to it. It always involves human initiative and choice.". In: WHITE, Gilbert. F. Natural hazards research: concepts, methods, and policy implications. In: WHITE, Gilbert. F (editor) **Natural hazards: local, national, global**. New York: Oxford University Press, 1974. p.03-16. p.3.

torna-se necessário, para compreender a sua dinâmica, não apenas a análise das suas consequências, mas também todos os motivos que o precedem. A partir de então, fatores sociais e tecnológicos passaram a ser analisados juntamente com os elementos naturais.

No começo da década de 1990, Davi Jones trouxe uma nova abordagem para o enquadramento do *hazard*. Para o autor, embora se reconheça a importância das primeiras décadas de estudos sobre *hazard*, especialmente porque houve um grande avanço ao se trabalhar de forma conjunta com os fatores físicos e humanos, a complexidades das relações não admitia mais se manter uma orientação tecnocêntrica na estratégia de redução dos *hazards*. A onipresença do risco irradia situações potencialmente lesivas em diversos ambientes da Sociedade, que podem ser divididos em três categorias: *environmental hazard* (que opera através do meio ambiente físico e biológico); *technological hazard* (perigos tecnológicos emanados de estruturas tecnológicas, processos e produtos) e *social hazard* (que são perigos sociais resultantes do comportamento humano). Esses três grupos podem ser considerados de forma isolada ou conjunta, demonstrando a complexidade com que se apresentam em relação às primeiras definições de *natural hazard* (binômio Sociedade/natureza).<sup>118</sup>

Outro ponto de debate acerca das novas categorias de *hazard* foi o fato que as correções tecnológicas e as técnicas de engenharia empregadas para reduzir os impactos dos *natural hazards* não demonstram ou não comprovaram serem eficientes a longo prazo, quando utilizadas de forma isolada, isto é, sem ajustes concomitantes nos sistemas social e econômico.<sup>119</sup>

Por fim, Davi Jones, a fim de demonstrar a superação da concepção restritiva do *hazard* apenas ao campo natural, o autor aponta que as pesquisas não estavam mais centradas no paradigma comportamental. Isso porque, a aplicação de questionários padronizados à população para investigar e guiar as ações e os modos de intervenção na redução dos *hazards*, um dos valores universais da abordagem

---

<sup>118</sup> JONES, David. Environmental Hazards: The Challenge of Change: Environmental Hazards in the 1990s: Problems, Paradigms and Prospects. **Geography**, vol. 78, no. 2, 1993, pp. 161–65. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40572498>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>119</sup> JONES, David. Environmental Hazards: The Challenge of Change: Environmental Hazards in the 1990s: Problems, Paradigms and Prospects. **Geography**, vol. 78, no. 2, 1993, pp. 161–65. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40572498>. Acesso em: 30 jun. 2023.

tecnocêntrica, passou a ser contestado, quando a ênfase mudou para a interpretação do impacto do perigo como consequência da interação entre fenômenos físicos e as faces vulneráveis da Sociedade.

Keith Smitis e David Petley também atentos a mudança do paradigma unicamente voltado ao campo natural do *hazard*, sustentam que

a sensibilidade humana aos riscos ambientais é uma combinação de exposição física, ou a gama de eventos potencialmente danosos e sua variabilidade em um determinado local, uma vulnerabilidade humana, que reflete a amplitude da tolerância social e econômica a tais eventos perigosos no mesmo local.<sup>120</sup>

Assim, fortemente ligados a estruturas socioeconômicas e político institucionais, o uso do conceito de vulnerabilidade passa a ser o vetor de da forma de enfrentamento das categorias de *hazard*.<sup>121</sup>

## 1.8 A RELAÇÃO ENTRE O RISCO E HAZARD

Ao lado do *hazard*, a terminologia risco é muito empregada no campo de investigação dos Desastres. Inicialmente, ainda na primeira fase dos estudos relacionados aos *hazards*, havia uma certa indefinição quanto ao conceito de atribuído ao vocábulo “risco”, sendo, por muitas vezes, aplicado como sinônimo de *hazard*.<sup>122</sup>

Já no período em que o *hazard* passou a ser visto como decorrência da conjunção do ambiente com fatores humanos, Keith Smith crava que o risco deve ser compreendido como um fator de probabilidade, podendo ou não ser quantificável. Ao passo que, o *hazard*, por se tratar de um evento danoso, poderá ensejar uma situação de risco.

<sup>120</sup> Tradução própria de “human sensitivity to environmental hazards is a combination of *physycal exposure*, or the range os potentially damaging events ant their variability at a particular location, an *human vulnerability*, which reflects the breadth of social and economic tolerance to suc hazardous events at the same site.”. In: SMITH, Keith; PETLEY, David N. **Environmental Hazard: assessing tisk and reducing disaster**. 6ª edition. New York: Routledge, 2013. p. 92.

<sup>121</sup> JONES, David. Environmental Hazards: The Challenge of Change: Environmental Hazards in the 1990s: Problems, Paradigms and Prospects. **Geography**, vol. 78, no. 2, 1993, pp. 161–65. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40572498>. Acesso em: 30 jun. de 2023.

<sup>122</sup> “One school of thought sees risk as more or less synonymous with hazard; that is, an event or act which holds adverse consequences. In this view the degree of risk is related both to its probability and to the magnitude of its consequences”. In: WHITE, Ane. V.; BURTON, Ian. **Environmental risk assessment**. London: John Wiley & Sons, 1980. p.01.

Às vezes, o risco é considerado sinônimo de perigo, mas o risco tem a implicação adicional da chance de um perigo particular realmente ocorrendo. Assim, podemos definir perigo como “uma ameaça potencial para os seres humanos e seu bem-estar” e risco como “a probabilidade de ocorrência de perigo”. A distinção foi nitidamente ilustrada por Okrent (1980), que considerou duas pessoas atravessando um oceano, uma em um transatlântico e outra em um barco a remo. O perigo (morte por afogamento) é o mesmo em ambos os casos, mas o risco (probabilidade de afogamento) é muito diferente. Se o afogamento realmente ocorreu, poderia ser chamado de desastre. Assim, um desastre pode ser visto como “a realização de perigo.”<sup>123</sup>

### A distinção entre risco e perigo é compartilhada

Perigo refere-se à possível ocorrência futura de eventos físicos naturais ou induzidos pelo homem que podem ter efeitos adversos efeitos sobre elementos vulneráveis e expostos. Embora, em tempos, perigo foi atribuído o mesmo significado de risco, atualmente é amplamente aceito que é um componente do risco e não o próprio risco. A intensidade ou recorrência de eventos de perigo pode ser parcialmente determinada pela degradação ambiental e intervenção humana na natureza ecossistemas. Deslizamentos de terra ou regimes de inundação associados a alterações ambientais induzidas pelo homem e novas mudanças climáticas relacionados perigos são exemplos de tais perigos sócio-naturais.<sup>124</sup>

O risco se distingue do *hazard* (perigo) na medida em envolve um maior grau de controvérsia científica em relação as suas causas, as suas consequências e, ainda, a probabilidade da sua ocorrência. Para Susana D. Aneas Dias, “o conceito

---

<sup>123</sup> Tradução própria do autor: “Risk is sometimes taken as synonymous with hazard but risk has the additional implication of the chance of a particular hazard actually occurring. Thus, we may define hazard as ‘a potential threat to humans and their welfare’ and risk as ‘the probability of hazard occurrence’. The distinction was neatly illustrated by Okrent (1980), who considered two people crossing an ocean, one in a liner and the other in a rowing boat. The hazard (death by drowning) is the same in both cases but the risk (probability of drowning) is very different. If the drowning actually occurred, it could be called a disaster. So a disaster may be seen as ‘the realization of hazard.’. In: SMITH, Keith. **Environmental hazards: assessing risk & reducing disaster**. London: Routledge, 1992. p. 10.

<sup>124</sup> “[...] hazard refers to the possible, future occurrence of natural or human-induced physical events that may have adverse effects on vulnerable and exposed elements. Although, at times, hazard has been ascribed the same meaning as risk, currently it is widely accepted that it is a component of risk and not risk itself. The intensity or recurrence of hazard events can be partly determined by environmental degradation and human intervention in natural ecosystems. Landslides or flooding regimes associated with human-induced environmental alteration and new climate change-related hazards are examples of such socio-natural hazards.”. In: CARDONA, Omar Dario; VAN AALST, Maarten K.; BIRKMANN, Jörn; FORDHAM, Maureen; MCGREGOR, Glenn; PEREZ, Rosa; PULWARTY, Roger S.; SCHIPPER, E. Lisa F.; SINH, Bach Tan. Determinants of risk: exposure and vulnerability. In: *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. **A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, p. 65-108. p.69. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX-Chap2\\_FINAL-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX-Chap2_FINAL-1.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

inclui a probabilidade de ocorrência de um evento natural ou antrópico, cuja avaliação do homem sobre seus efeitos nocivos terá por base a vulnerabilidade”. E, prossegue a autora portenha, afirmando que o “risco, é a probabilidade da ocorrência de um perigo”<sup>125</sup>

A valoração de um risco pode levar em consideração a quantidade de danos ou a probabilidade da ocorrência do acontecimento lesivo. Quando é possível dispor de dados adequados para se realizar o cálculo de estimativa de danos se estará diante de um risco. Por outro lado, caso não possível realizar estudos estatísticos baseados em probabilidades, se estará frente a uma incerteza. Assim, a aceção de risco é diretamente relacionada ao perigo que se corre.<sup>126</sup>

A mudança do paradigma do perigo (*hazard*) de natural para ambiental reflete também na compreensão do risco, pois “o risco ambiental é uma circunstância da existência social cuja natureza e significado dependem da experiência, do desenvolvimento socioeconômico e das estratégias com as quais os perigos são enfrentados.”. E conclui a autora Susana D. Arena de Castro que “a percepção adequada das características do perigo é um elemento decisivo na resposta ao evento, situação que influencia não só os custos que o mesmo acarreta mas também todas as atividades da vida do grupo.”<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Tradução própria do autor: “El concepto incluye la probabilidad de ocurrencia de un acontecimiento natural o antrópico y la valoración por parte del hombre en cuanto a sus efectos nocivos (vulnerabilidad).[...] riesgo: es la probabilidad de ocurrencia de un peligro.”. In: ARENA DE CASTRO, Susana D. Riesgo y Peligro: una visión desde lá Geografía. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n.60, 15 de mar. 2000. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>126</sup> ARENA DE CASTRO, Susana D. Riesgo y Peligro: una visión desde lá Geografía. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n.60, 15 de mar. 2000. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>127</sup> Tradução própria do autor: “El riesgo ambiental es una circunstância de la existencia social cuya naturaleza y significado depende de la experiencia, del desarrollo socioeconómico y de las estrategias con que se enfrentan los peligros [...] La percepción adecuada de las características del peligro es un elemento decisivo a la hora de dar respuestas al evento, situación que influye no sólo en los costos que este provoca sino en todas las actividades de la vida del grupo.”. In: ARENA DE CASTRO, Susana D. Riesgo y Peligro: una visión desde lá Geografía. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n.60, 15 de mar. 2000. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.



## 1.9 O ELEMENTO HUMANO DA VULNERABILIDADE DENTRO DO CAMPO DOS DESASTRES

Com efeito, tem-se observado o crescente número de eventos naturais extremos que vem causando impactos na Sociedade ao longo dos últimos anos. É certo que, os registros desses fenômenos também são relativamente recentes. Por outro lado, o contínuo aumento de perdas humanas e materiais, com grande repercussão social, cultural e econômica, pode não estar diretamente ligado a um maior número de intempéries naturais, mas sim pelo aumento do número de habitantes e de construção de infraestruturas em áreas consideradas de risco, em condição de vulnerabilidade. A junção desses fatores cria um ambiente propício para que ocorram perdas de tal magnitude de modo a dificultar ou até mesmo inviabilizar o retorno à situação precedente à ocorrência do desastre.<sup>128</sup>

O impacto dos Desastres nos sistemas sociais, econômico, político, cultural e, até mesmo, no meio ambiente, vem demonstrando a sua alta relevância para o Direito. Frente a esse cenário, já é possível observar em solo nacional, a exemplo do que já ocorre no cenário internacional, uma assimilação tanto no campo normativo como no jurisprudencial acerca dos desafios vindouros para o enfrentamento desses eventos climáticos.

Segundo afirma a professora Fernanda Dalla Libera Damascena, “a regulamentação e as bases estruturantes do Direito precisam se fortalecer de forma equilibrada com vistas à construção de uma Sociedade livre, justa, solidária não discriminatória, porém, desenvolvida.”<sup>129</sup> Assim, o Direito deverá conduzir as ações e as políticas de enfrentamento às adversidades climáticas extremas impostas aos entes federados e aos cidadãos, sobretudo, em relação à redução da vulnerabilidade e a construção da resiliência, situações essas, que vão ao encontro dos objetivos

---

<sup>128</sup> LAVEL, Allan. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación. 2006. p. 42. Disponível em: <http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2013.

<sup>129</sup> DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidade da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délon Carvalho (organizadores). **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas**. 2ª ed. Curitiba: Editora Appris, 2019. p. 448.

fundamentais da República Federativa do Brasil, dos acordos internacionais firmados e do amadurecimento do processo democrático nacional.<sup>130</sup>

A concepção de desastre tem se alterado nos últimos anos. Ao longo das últimas décadas, preponderou a concepção de que os riscos de Desastres estavam estritamente ligados a elementos físicos. Essa linha de entendimento, chamada de ecologia política de perigos, considerava o desastre como um evento de tempo limitado, decorrente de forças planetárias extremas, cujo impacto afeta aqueles que, infelizmente, encontram-se nas áreas atingidas.<sup>131</sup>

Hoje, entretanto, a comunidade científica e acadêmica, especialista em redução do risco de Desastres, vêm construindo um cenário diferente em que se passou a considerar uma série de questões correlatas aos eventos naturais extremos, a fim de demonstrar a conexão entre o risco, a vulnerabilidade e o desastre. Isso porquê, embora algumas áreas estejam mais propensas a certos perigos (leia-se neste ponto, sob aspectos geofísicos), isso por si só, não justifica as perdas econômicas, sociais e fatalidades decorrentes de eventos ambientais extremos.<sup>132</sup>

Ainda como parte de uma crítica a definição de desastre baseada unicamente em fatores físicos, Bert Gordjin e Dónal O'Mathúna alertam para o fato que observar o desastre como uma evento natural de forma inesperada e repentina, sem se atentar para questões crônicas e complexas que o precede, os seus impactos continuados e as respostas necessárias de curso ou longo prazo, acaba por inviabilizar a adoção de medidas que visem a reduzir a vulnerabilidade dos atingidos e, de outro lado, aumentar a resiliência a eventos futuros.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> "Reconocimiento de la igual dignidad y compasión son dos claves de una ética de la razón cordial, que resultan innegociables para superar ese mundo de discriminaciones inhumanas". In: CORTINA, Adela. **Aporofobia, el rechazo al pobre. Um desafio para la democracia**. Barcelona: Paidós, 2017. p. 14.

<sup>131</sup> CLARK, Nigel; CHHOTRAY, Vasudha; FEW, Roger. Global Justice and Disaster. **The Geographical Journal**, Vol. 179, n. 2, June 2013. pp. 105–113.

<sup>132</sup> KOUSKY, Carolyn. Informing Climate Adaptation: A Review of the Economic Costs of Natural Disasters, Their Determinants, and Risk Reduction Options. **Discussion Paper**. REF DP 12-28. July 2012. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/informing-climate-adaptation-review-economic-costs-natural-disasters-their-determinants>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>133</sup> GORDJIN, Bert; O'MATHÚNA, Dónal P.. Conceptualizing and Assessing Disasters: An Introduction. In: GORDJIN, Bert; O'MATHÚNA, Dónal P.; DRANSEIKA, Vilus. **Disasters: Core Concepts and Ethical Theories**. Volume 11. Cham: Springer Open, 2018. (e-book). p.2. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-92722-0>. Acesso em: 26 jun. 2023.

Portanto, como “o desastre não é definido por eventos fixos ou imutáveis, mas por construções sociais, e estas são passíveis de mudança”<sup>134</sup>, mais do que afetar apenas as pessoas que estão na rota do desastre, há que se levar em consideração a confluência de diversos fatores sociais e materiais para uma análise mais acurada acerca desses acontecimentos.<sup>135</sup>

O aumento das reflexões sobre o retrato fático e atual da Sociedade, a exemplo de questionamentos como: quais os locais em que mais ocorrem Desastres? Por que as pessoas continuam ocupando regiões susceptíveis a Desastres? Como as pessoas estão gerindo os riscos de Desastres? Como reduzir os riscos e os impactos aos Desastres?, fez com que, despertasse a seguinte questão indagação geógrafa norte-americana Susan Cutter: “a sociedade está mais vulnerável a riscos?”<sup>136</sup>

A corrente defendida pela ecologia dos riscos foi objeto de críticas de autores e pensadores que sustentam que o desastre deve ser entendido como um acontecimento muito mais complexo do que uma simples consequência que atinge as populações que estão no seu caminho. Para parte da doutrina especializada, nesses fenômenos extremos, os processos sociais, econômicos e políticos acabam por gerar condições de vulnerabilidade que, por sua vez, determinam os diversos graus, formas de riscos e intensidade que afetam as pessoas quando a ocorrência de um desastre. Esse viés acadêmico tem pautado sua literatura em direção da socialização dos Desastres.

Com efeito não se pode negar que o desastre possui relação com o desequilíbrio de um dos sistemas naturais. Contudo, mais do que apenas ocorrências geofísicas, esse tipo de fenômeno extremo pode ser melhor compreendido como corolário de interações complexas entre um evento natural potencialmente extremo e o grau de vulnerabilidade de uma determinada comunidade ou grupo social, tomando por base, a sua economia, o seu meio ambiente e a sua infraestrutura. A partir desse

---

<sup>134</sup> Alexander, David (2005) – “An interpretation of disasters in terms of changes in culture, society and international relations”. In: Perry, Ronald e Quarantelli, Enrico (Ed.) – **What is a disaster? New answers to old questions**. International Research Committee on Disasters, Newark/DE (EUA), pp. 25-38. p.28.

<sup>135</sup> CLARK, Nigel; CHHOTRAY, Vasudha; FEW, Roger. Global Justice and Disaster. **The Geographical Journal**, Vol. 179, n. 2, June 2013, pp. 105–113.

<sup>136</sup> CUTTER, Susan L. Vulnerability to environmental hazards. In: CUTTER, Susan L. **Hazards, vulnerability and environmental justice**. London: Sterling, 2012. p.69

ponto de vista, há quem sustente que os Desastres naturais podem e devem ser compreendidos como Desastres não naturais.<sup>137</sup>

A construção e o fortalecimento de comunidades aos riscos de Desastres demandam a alteração do paradigma vigente por muitos anos. Se antes o foco principal das políticas públicas e ações locais eram centradas apenas em potenciais fatores ambientais e sua quantificação, agora, há que se prospectar a identificação, a avaliação e a hierarquia das várias vulnerabilidades inseridas dentro de um contexto social.<sup>138</sup>

O conceito de vulnerabilidade tem origem nas ciências sociais e foi inicialmente definido na década de 1970 como resposta unicamente orientada para o risco de desastre. Esse novo modo de pensar, agrega mais um elemento à análise do risco. E, tal situação se justifica a partir do momento em que uma situação de risco ou perigo somente vem a se transformar em desastre quando a vida ou os meios de sua subsistência são atingidos por um fenômeno natural extremo.<sup>139</sup>

A lei que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei nº 12.187/2009, art. 2º, X), conceitua vulnerabilidade como sendo:

o grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> BIRKMANN Jörn. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: conceptual frameworks and definitions. In: BIRKMANN Jörn (edited). **Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies**. Hong Kong: United Nations University Press, 2006. p.9. Disponível em: [https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability\\_Birkmann\\_2006.pdf](https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability_Birkmann_2006.pdf). Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>138</sup> BIRKMANN Jörn. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: conceptual frameworks and definitions. In: BIRKMANN Jörn (edited). **Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies**. Hong Kong: United Nations University Press, 2006. p.9. Disponível em: [https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability\\_Birkmann\\_2006.pdf](https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability_Birkmann_2006.pdf). Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>139</sup> BIRKMANN Jörn. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: conceptual frameworks and definitions. In: BIRKMANN Jörn (edited). **Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies**. Hong Kong: United Nations University Press, 2006. p.9. Disponível em: [https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability\\_Birkmann\\_2006.pdf](https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability_Birkmann_2006.pdf). Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>140</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: 30 dez. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm). Acesso em: 24 ago. 2023.

A capacidade para avaliar o grau de vulnerabilidade vem sendo vista como o ponto chave rumo a uma efetiva redução dos riscos de desastre e, ainda, como instrumento capaz de fomentar uma cultura de resiliência. Como o grau de vulnerabilidade não é padronizado tampouco estático, ele irá variar geograficamente e ao longo do tempo entre os diversos grupos sociais, assim como, estará relacionada a potenciais perdas decorrentes dos perigos ambientais.<sup>141</sup>

Michel Prieur afirma que a vulnerabilidade é um fator que potencializa a exposição aos riscos de Desastres e que esses riscos não são distribuídos e absolvidos pela Sociedade de maneira igualitária. São os pobres e as populações marginalizadas que suportam com maior intensidade os efeitos diretos dos eventos naturais extremos. E, são justamente esses grupos sociais, considerados mais frágeis dentro de um determinado contexto social, que são preteridos nos planos, nas estratégias e nas políticas públicas de prevenção e de enfrentamento aos efeitos dos Desastres naturais.<sup>142</sup>

Em estudo realizado em conjunto pelo Banco Mundial e pela ONU, chegou-se à conclusão que

A vulnerabilidade é uma característica que influencia os danos: algumas comunidades absorvem e recuperam mais prontamente do que outros por causa de ativos físicos (design e resistência da construção), capital social (comunidade estrutura, confiança e redes familiares) e acesso político (capacidade de obter ajuda do governo e afetam políticas e decisões). As medidas para reduzir a vulnerabilidade incluem mitigação (que reduz a probabilidade de perigo, como no reflorestamento das encostas para evitar escoamento rápido e inundações ou reduzir o efeito estufa emissões de gases para reduzir a frequência e intensidade de eventos climáticos extremos), prevenção (medidas para reduzir danos, como com plinths mais altos para inundações), preparação (planos de evacuação) e alívio (ajuda após um desastre).<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> CUTTER, Susan L; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science quarterly**, v. 84, n. 2, p. 242-261, 2003. p. 242. Disponível em: <https://www.geo.mtu.edu/volcanoes/06upgrade/Social-KateG/Attachments%20Used/VulnerabilityEnvironmentalHaz.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>142</sup> PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement, droit durable**. 2ª ed. Bruxelles: Bruylant, 2015. p. 984.

<sup>143</sup> WORLD BANK & UNITED NATIONS. **Un natural disasters: the economics of effective prevention**. Washington DC: World Bank Group, 2012. p.25. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/620631468181478543/natural-hazards-unnatural-disasters-the-economics-of-effective-prevention>. Acesso em: 26 jun. 2023.

A relevância da vulnerabilidade social consiste no fato de que, por serem produtos de processos sociais, ela retrata fatores que influenciam ou moldam a fragilidade de determinados grupos sociais em relação aos impactos que possam a vir sofrer, bem como a sua capacidade de resposta. De acordo com Susan Cutter, Bryan Boruff e Lynn Shirley, existe, hoje, um consenso geral na comunidade acadêmica que determinados fatores influenciam sobremaneira os graus de vulnerabilidade social.<sup>144</sup> Dentre os fatores citados pelos autores, destacam-se: a falta de acesso a recursos (incluindo informação, conhecimento e tecnologia); acesso limitado ao poder político e a representação; crenças e culturas; indivíduos frágeis ou com mobilidade reduzida; grau de desenvolvimento do ambiente construído e sua infraestrutura; acesso a recursos estatais; e, atividades econômicas frágeis.<sup>145</sup>

Importante registrar que há quem sustente que uma área não pode ser caracterizada como vulnerável. Para a geógrafa e professora Lucí Hidalgo Nunes, uma área não pode ser qualificada como vulnerável a Desastres, mas sim, suscetível de sua ocorrência. Suscetibilidade diz respeito a espaço físico. Uma área é suscetível a deslizamentos. A suscetibilidade reflete a fragilidade de um sistema natural. Por outro lado, a população pode ser considerada vulnerável.

Em suma, o desastre é produto de uma construção social. E, a magnitude dos efeitos de um desastre está diretamente ligada ao maior ou menor grau de vulnerabilidade socioambiental da localidade impactada. Essa perspectiva de socialização do desastre é, inclusive, referenciada por documentos internacionais que tratam sobre a redução dos riscos de Desastres.

---

<sup>144</sup> “A vulnerabilidade social é o conceito que traduz a propensão da população para os impactos negativos dos perigos e dos desastres. Ela identifica as características da população que aumentam ou diminuem a sua capacidade de preparação para resposta a e recuperação de um acontecimento perigoso ou de um desastre. A vulnerabilidade social ajuda também a compreender a distribuição dos riscos e das perdas potenciais, ou seja, a relação existente entre as populações vulneráveis e os ambientes naturais vulneráveis.”. In: CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 93, p. 59-69, out. 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3880353>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>145</sup> CUTTER, Susan L; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science quarterly**, v. 84, n. 2, p. 242-261, 2003. p. 243-248. Disponível em: <https://www.geo.mtu.edu/volcanoes/06upgrade/Social-KateG/Attachments%20Used/VulnerabilityEnvironmentalHaz.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

O Marco de Hyogo<sup>146</sup> e, posteriormente, o Acordo de Sendai (2015-2030) apontaram que entre os desafios globais para a redução do risco de Desastres se encontrava a vulnerabilidade. Para atenuar o grau de exposição, o Acordo de Sendai sustenta que:

6. É necessário redobrar o trabalho para reduzir a exposição e a vulnerabilidade, evitando a criação de novos riscos de Desastres, bem como criar um sistema de responsabilização pela criação de riscos de desastres em todos os níveis. Ações mais dedicadas precisam ser centradas no combate a fatores subjacentes de risco de desastres, como, por exemplo, as consequências da pobreza e da desigualdade, mudanças e variabilidade climática, urbanização rápida e não planejada, má gestão do solo e fatores como a mudança demográfica, arranjos institucionais fracos, políticas não informadas sobre riscos, falta de regulamentação e incentivos para o investimento privado na redução do risco de desastres, cadeias de suprimentos complexas, limitada disponibilidade de tecnologia, usos insustentáveis de recursos naturais, ecossistemas em declínio, pandemias e epidemias.<sup>147</sup>

Assim, a vulnerabilidade pode ser compreendida sobre três enfoques distintos. O primeiro campo de identificação busca verificar as condições de exposição que tornam as pessoas de determinada localidade vulneráveis a eventos extremos. Uma segunda linha de pensamento, pautada na condição social, define que a vulnerabilidade deve ser medida pela capacidade de resistência que a Sociedade tem em relação aos riscos. E, por fim, a terceira vertente, busca analisar a integração entre as exposições potenciais e a resiliência social de determinadas comunidades ou grupos sociais.<sup>148</sup>

Até pouco tempo, a vulnerabilidade ainda era subdividida em resistência e em resiliência. A primeira subdivisão, resistência, consiste na capacidade de um

<sup>146</sup> Tradução própria feita pelo autor: “3. O risco de desastre surge quando os perigos interagem com os impactos físicos, sociais, econômicos e vulnerabilidades ambientais. Eventos de origem hidrometeorológica constituem a grande maioria dos desastres. Apesar da crescente compreensão e aceitação da importância de redução do risco de desastres e aumento das capacidades de resposta a desastres, desastres e em particular, a gestão e redução do risco continuam a representar um desafio global.” In: UNDRR. **Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters**. 2005. Disponível em: <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2023.

<sup>147</sup> UNDRR. **Sendai Framework**. 2015. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/4329163575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 24 de junho de 2023. p.4.

<sup>148</sup> CUTTER, Susan L; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science quarterly**, v. 84, n. 2, p. 242-261, 2003. p. 242. Disponível em: <https://www.geo.mtu.edu/volcano06upgrade/Social-KateG/Attachments%20Used/VulnerabilityEnvironmentalHaz.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

sistema absorver o evento natural adverso com o mínimo de dano possível a seus sistemas. Ao passo que, a resiliência, está voltada a fase posterior ao desastre, ou seja, ao potencial dos grupos populacionais afetados em se recuperar e se restabelecerem após a ocorrência do evento danoso.

Entretanto, o termo resiliência passou a ser empregado de forma mais ampla, sobretudo, após a publicação de estudos relacionados às mudanças climáticas. Nessa nova vertente conceitual, a resiliência é tida como um dos objetivos da adaptação, o que a afasta, conceitualmente, da definição de vulnerabilidade.

O Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução dos Riscos de Desastres entende por adaptação como sendo “o ajuste em sistemas naturais ou humanos em resposta ao clima real ou esperado estímulos ou seus efeitos, o que modera o dano ou explora oportunidades benéficas.”<sup>149</sup>

Com base no que foi acima apontado, estabeleceu-se no Direito dos Desastres uma teoria geral que sustenta que o desastre decorre de uma construção social. Não existe desastre cuja origem seja exclusivamente natural, uma vez que embora desencadeados por fenômenos físicos a sua ocorrência acontece quando há riscos e vulnerabilidade. Na prática, é quase impossível um desastre natural não ser também antropológico. Isso porque, “um desastre não se desencadeia em razão apenas de uma ou outra causa, mas da conjunção das duas circunstâncias (eventos naturais e vulnerabilidades antropogênicas).”<sup>150</sup>

## 1.10 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os efeitos climáticos e a sua relação com os Desastres ambientais estão cada vez mais evidentes. Diversos documentos e relatórios, nacionais e internacionais, convergem no sentido que o aumento da frequência de alguns eventos extremos evidenciava os impactos das mudanças climáticas nos diversos ecossistemas e sistemas sociais do planeta, com especial destaque para o

---

<sup>149</sup> UNDRR. **Terminology on Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>150</sup> CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 52.



agravamento da vulnerabilidade de alguns grupos populacionais, aflorando razões significativas para preocupação ante uma nova realidade mundial.

Os Desastres naturais, após a virada racional decorrente do grande terremoto de Lisboa (desvinculação das forças divinas com as origens dos fenômenos naturais e suas consequências para o homem), passaram a ser compreendidos e analisados com a convicção de que a gestão de risco e a adoção de ações preventivas são medidas que podem contribuir fortemente para reduzir as vulnerabilidades (ampliando a resiliência) aos impactos de fenômenos naturais extremos.

A partir do momento em que se reconhece que a vulnerabilidade interage com ameaças de modo a ampliar os fatores de risco de forma heterogênea (em relação a fatores sociais, econômicos, culturais e ambientais) é necessário identificar o grau de capacidade que um determinado grupo social possui para enfrentar e se recuperar dos efeitos, diretos e indiretos, de eventos naturais extremos, para, assim, obter-se êxito na gestão de risco e na prevenção a Desastres.

## **Capítulo 2**

### **REGULAÇÃO JURÍDICA DOS DESASTRES**

Com se buscou demonstrar no capítulo anterior, os Desastres naturais são acontecimentos socialmente produzidos, sendo a vulnerabilidade, sob as perspectivas do social, do econômico, do cultural ou do ambiental, componente que amplia os riscos de exposição das Sociedades, das comunidades ou dos grupos com baixa capacidade de reação. Geralmente, as populações mais afetadas são aquelas que sofrem, no seu dia-a-dia, com os efeitos da desigualdade, da pobreza e da exclusão social.

Após décadas e anos com poucas manifestações internacionais e nacionais sobre a gestão do risco de Desastres (em qualquer das fases do ciclo do desastre), é possível verificar que, a partir da década de 1990, o mundo passou a dar mais valor a questão voltada ao tema. Os organismos internacionais assimilaram que o fortalecimento de ações voltadas à redução do risco, da exposição e das

vulnerabilidades poderia contribuir para estimular o desenvolvimento, promover investimentos e reduzir desigualdades, assim como a pobreza. Para tanto, era necessária a criação de uma agenda global integrada em diversos níveis de atuação (global, regional e local) para planejar, desenvolver e executar um conjunto de políticas públicas que atuassem em diversas frentes: na prevenção, na mitigação, na preparação, da resposta e na compensação das consequências decorrentes dos Desastres naturais (ciclo do desastre).

Dessa forma, o presente capítulo tem como foco de abordagem os objetivos traçados e a normatização, internacional e nacional, em relação à redução dos riscos e à gestão do ciclo de Desastres, de modo a evidenciar a necessidade de ações integradas e conjuntas de diversos atores sociais. A participação da Sociedade civil nos processos de tomada de decisão, com a posterior execução apropriada das políticas públicas com ênfase em perspectivas social, econômica, cultural, ambiental e política poderá, também, contribuir para a redução da exposição aos riscos e à redução das vulnerabilidades de grupos minoritários excluídos.

## **2.1 CENÁRIO INTERNACIONAL DA REGULAÇÃO DE DESASTRES**

Ao longo de todo o período da história da humanidade há registros de Desastres naturais. Alguns de maior impacto danoso e outros em menor escala, por vezes, as perdas se limitam a bens materiais, no entanto, em múltiplas ocasiões vidas são perdidas em decorrências de eventos climáticos extremos.

As iniciativas portuguesas, após o terremoto de Lisboa de 1755, difundiram-se pelo mundo, vindo a influenciar e inspirar o conjunto de normas internacionais sobre redução do risco de Desastres. Assim, os primeiros movimentos internacionais que passaram a se preocupar com a assistência aos afetados por Desastres tiveram origem no Direito Humanitário, quando, na IV Convenção de Genebra de 1949 (proteção civil em tempos de guerra), passou-se a inserir a temática responsiva na agenda mundial. A segunda parte desta Convenção inovou ao abordar sobre a proteção de pessoas em estado de vulnerabilidade, com especial proteção a crianças,

idosos e grávidas, às instalações de prestação de assistência, de transportes de alimentos e medicamentos, enquanto perdurarem as hostilidades.<sup>151</sup>

Assim, a Cruz Vermelha desempenhou um papel fundamental na construção dos primeiros textos normativos referentes ao atendimento às pessoas atingidas por Desastres. Em 1969, na XXI Conferência da ONU, em Istambul, foi aprovada a Resolução n. 26, que elencou os princípios e regras a serem adotados pela Cruz Vermelha no âmbito do auxílio humanitário de populações afetadas por catástrofes naturais.<sup>152</sup>

Seguindo essa nova tendência de assistência mundial, a Resolução da Assembleia das Nações Unidas n. 1049, de 15 de agosto de 1964, abordou a questão afeta à prestação de socorro em situações de catástrofe natural. Em 1971, foi criada a *United Nations Disaster Relief Coordination* (UNDRO), agência da ONU. Apor sua vez, a Resolução da Assembleia Geral 46/182<sup>153</sup>, de 19 de dezembro de 1991, criou o *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA)<sup>154</sup>, órgãos esses, que

---

<sup>151</sup> GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. *In*: GOMES, Carla Amado (coordenadora). **Catástrofes Naturais**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 12. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes\\_naturais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

<sup>152</sup> GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. *In*: GOMES, Carla Amado (coordenadora). **Catástrofes Naturais**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 14. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes\\_naturais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

<sup>153</sup> De acordo com a Deliberação 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas (19 de dezembro de 1991), a assistência humanitária deve ser providenciada em conformidade com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade. A adesão a estes princípios reflete uma medida de responsabilidade da comunidade humanitária. A Resolução 58/114 da Assembleia Geral da ONU (5 de fevereiro de 2004) acrescentou a independência como um quarto princípio-chave subjacente à ação humanitária.

<sup>154</sup> “Depois de algumas alterações sofridas na década de 1990, o OCHA adquiriu a configuração actual, no âmbito da qual actual no plano da prevenção e mitigação de desastres naturais, através de 23 delegações espalhadas por todo o mundo — globalmente, em conjugação com várias agências da galáxia da ONU (v.g., FAO, WHO, UNICEF) e com organizações não governamentais, ou em articulação com estruturas de prevenção regional. Com efeito, a partir de finais da década de 1970, começam a assinalarse abordagens regionais da protecção contra catástrofes naturais<sup>31</sup>: no âmbito da ASEAN (Association of South East Asian Nations), foi adoptada em Manila, em 1976, a Declaration on mutual assistance on natural disaster, e no quadro da OAS (Organisation of American States) existe, por seu turno, a Interamerican convention to facilitate disaster assistance, assinada em Santiago do Chile, em 1991. No contexto europeu, o Comité de Ministros do Conselho da Europa aprovou, em 1987, a criação de um Grupo de Cooperação Europeia para a prevenção de desastres industriais e naturais.”. *In*: GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. *In*: GOMES, Carla Amado (coordenadora). **Catástrofes Naturais**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 16. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes\\_naturais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

buscam promover ações em nível mundial acerca da importância e da necessidade de uma efetiva gestão de risco e do ciclo do desastre.

O relatório denominado Desastres Naturais e Análise da Vulnerabilidade, apresentado em julho de 1979, pela Coordenação de Assistência a Desastres das Nações Unidas (CADNU), chamou a atenção da comunidade internacional sobre os reais impactos dos Desastres. Até então, as medidas de respostas estavam centradas em ajudas humanitárias, contudo, os efeitos devastadores eram mais amplos, em termos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais. Sob esse viés, os efeitos dos eventos naturais extremos passaram a ser considerados como grandes obstáculos ao crescimento e desenvolvimento dos países.<sup>155</sup>

A década de 1990 ficou marcada por movimentos mais expressivos, em nível internacional, no que se refere à redução dos riscos de Desastres naturais. Isso porque, até então, os esforços pioneiros no início do século XX estavam mais ligados a questões humanitárias no âmbito da Liga das Nações, com o apoio financeiro da Cruz Vermelha. Não se pode negar que na primeira metade do século houve alguma melhoria no campo da resposta a Desastres, mas as metas de prevenção e preparação para Desastres ainda não estavam presentes na agenda mundial.

A lacuna em matéria de redução do risco de desastre começou a ser suprida por meio das Resoluções da Assembleia Geral 42/169, de 11 de dezembro de 1987; 43/202, de 20 de Dezembro de 1988; e, 44/236, de 22 de Dezembro de 1989, quando a ONU declarou a década de 1990 como a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais (DIRDN)<sup>156</sup>. A Resolução 44/236 de 1989<sup>157</sup> declarou,

---

<sup>155</sup> Tradução própria pelo autor do prefácio do relatório: “Os efeitos dos fenômenos naturais devem ser vistos não apenas em termos humanitários e amplos, em termos sociais, mas também em termos econômicos e de desenvolvimento, já que os desastres naturais são de fato um obstáculo formidável ao desenvolvimento econômico e social. Quando calculado como uma porcentagem de produto nacional bruto, as perdas causadas por desastres em muitos países em desenvolvimento propensos a desastres mais do que o crescimento econômico compensado. Conseqüentemente, tem havido uma crescente conscientização por parte Governos da necessidade de prestar mais atenção à preparação e prevenção de desastres e reconhecer o fato de que o planejamento pré-desastre deve ser parte integrante do desenvolvimento nacional política.” In: UNDRR. **Natural Disaster and Vulnerability Analysis**. 1979. Disponível em: <https://unisdr.org/files/resolutions/NL800388.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2023.

<sup>156</sup> Resoluções da Assembleia Geral da ONU 43/202, de 20 de Dezembro de 1988, e 44/236, de 22 de Dezembro de 1989.

<sup>157</sup> UNITED NATION. **Codification Division Publications**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/18/IMG/NR055718.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 de março de 2022.

oficialmente, o início da Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais e fixou o objetivo de reduzir, por meio de ações integradas, as perdas de vidas humanas, os danos materiais, econômicos e sociais, especialmente em países em desenvolvimento, causados por Desastres naturais.<sup>158</sup>

Cinco foram os eixos definidos para se alcançarem os objetivos.

O primeiro eixo temático buscou melhorar a capacidade de resposta e mitigação dos danos causados por Desastres, por meio de assistência na avaliação dos danos sofridos, no estabelecimento de sistemas de alertas antecipados e de infraestrutura resistentes aos eventos extremos.

O segundo ponto de atenção concentrava-se na formulação de diretrizes e estratégias apropriadas para aplicar conhecimentos técnicos e científicos existentes, considerando as particularidades econômicas e culturais de cada região.

Em terceiro lugar, promoveu-se o fomento de atividades técnicas e científicas como forma de sanar as lacunas no conhecimento e, assim, reduzir as perdas de vidas e de bens.

O quarto eixo da resolução tratou de incentivar a difusão de informações técnicas existentes, como base para as medidas de proteção e mitigação a serem adotadas para o futuro.

E, por fim, mas não menos importante, visto que os eixos não se excluem, mas se completam, a cooperação na formulação de programas de assistência técnica e transferência de tecnologia, projetos, informação adaptadas a cada localidade e ao tipo de desastre, a fim de se formularem medidas de avaliação, prevenção e mitigação dos efeitos dos Desastres naturais.

A Resolução 44/182, de 20 de dezembro de 1991, por sua vez, ao reafirmar a importância da Resolução 44/236, de 1989, acrescentou ações a serem galgadas em seis grandes áreas: princípios gerais, prevenção, preparação, capacidade de reação (mecanismos de financiamento e de logística), resposta unificada e

---

<sup>158</sup> UNITED NATION. **Codification Division Publications**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/18/IMG/NR055718.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 de março de 2022.

coordenação de atuação. Ainda no mesmo ano, a Resolução 46/183 ao tratar de vulnerabilidades, considerou que muitas emergências decorrentes de Desastres naturais são reflexos de crises subjacentes relacionadas à falta de desenvolvimento em determinados países. Assim, a ajuda humanitária deveria vir acompanhada de uma renovação ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável.<sup>159</sup>

Assim, é possível observar, dessa breve digressão evolutiva da redução do risco de Desastres que o objetivo, até então, concentrava-se no paliativo assistencial (pós desastre) em detrimento da ideia da prevenção.

Portanto, a década de 1990 foi marcada por uma agenda internacional relacionada ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Como resultado das negociações foi firmado o protocolo de Quioto (entrou em vigor em 2005 e expirou em 2012). Não obstante esse documento tenha sido mais voltado para a manutenção do clima global, o compromisso apoiava indiretamente as ações que objetivavam a redução do risco de Desastres.

### **2.1.1 A Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um mundo mais seguro**

A Estratégia e o Plano de Ação de Yokohama para um mundo mais seguro foram o resultado da 1ª Conferência Mundial sobre a Redução dos Desastres Naturais, que ocorreu em Yokohama, no Japão, entre 23 e 27 de março de 1994. Trata-se da primeira conferência internacional acerca da redução dos riscos de Desastres.

Não obstante a conferência tenha ocorrida quase na metade da DIRDN, o documento multilateral firmado consistiu na primeira abordagem integrada de medidas para a redução do risco de Desastres. Buscou-se, então, revisar as ações que a comunidade científica, os governos nacionais e os organismos regionais fizeram para

---

<sup>159</sup> “El crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención em relación com los desastres naturales y otras emergências. Muchas emergências reflejan las crisis subyacentes de desarrollo que enfrentan los países em desarrollo. Por conseguinte, la asistencia humanitária debería ir acompañada de una renovación de la adhesión al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de los países em desarrollo. En esse contexto, se deberían facilitar recursos suficientes para que esos países puedan enfrentar sus problemas de desarrollos.”. In: ONU. Assembleia Geral. **Resolución 46/182**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

enfrentar Desastres, projetando-se, para o futuro, orientações e diretrizes para a prevenção, a preparação e a mitigação dos efeitos decorrentes de Desastres.

A estratégia de Yokohama fixou dez princípios a serem observados: a imprescindibilidade da avaliação de riscos e medidas de redução como elementos para formulação de políticas públicas; a prioridade da prevenção e preparação para a gestão do risco; a necessidade de transferência de tecnologia entre países; a necessidade de informar a população para os riscos e medidas de prevenção, mitigação e resposta à Desastres; a importância da criação de sistemas de monitoramento, alerta e difusão de informações relativas a Desastres; e a proteção ao meio ambiente para prevenção de Desastres e mitigação dos seus efeitos.

Em relação à base de estratégias a serem adotadas, o documento reforçou a necessidade de se incentivar à participação da comunidade nas ações de gestão de riscos; a importância de se aprofundarem as pesquisas em novos métodos e técnicas para a gestão de redução de riscos; a formulação de um conceito básico para redução de perdas humanas e materiais; e, ainda, ressaltou a importância de se priorizar as ações de prevenção em países em situação de maior vulnerabilidade.

A partir do momento que a dinâmica dos Desastres vai sendo estudada e mais conhecida, percebe-se que além de alguns eventos naturais extremos serem inevitáveis e de outros terem seus riscos acentuados pela ação humana, os Estados começaram a apostar na prevenção e na mitigação dos possíveis danos. A segunda fase de enfrentamento dos Desastres deslocou a atenção para a prevenção, não apenas humana, mas também socioeconômica.

A Estratégia de Yokohama marcou o início de uma mudança significativa na política e análise contexto dentro do qual a redução de desastres estava sendo considerada: enquanto o IDNDR era amplamente influenciada por abordagens científicas e técnicas, a Estratégia de Yokohama atribuiu grande importância para a vulnerabilidade socioeconômica na análise de risco de desastres, enfatizando o crucial papel das ações humanas na redução da vulnerabilidade das sociedades aos riscos e desastres naturais.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> No Marco Ação de Hyogo restou consignado no histórico dos progressos realizados pela Estratégia de Yokohama, especialmente no que se refere à incorporação do elemento vulnerabilidade para a análise da dinâmica e gestão de riscos de desastres. *In*: UNDRR. **Hyogo Framework**. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/18197\\_midterm.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

O foco na prevenção do desastre, de acordo com Carla Amado Gomes, “muito se deve à sedimentação desta lógica no âmbito do Direito Internacional do Ambiente, ramo que detém com a problemática da gestão do risco de catástrofes grande proximidade”<sup>161</sup>. Nesse momento, a prevenção passou a ter papel preponderante na gestão de redução do risco de Desastres.

Finda a década de 1990 e iniciado um novo milênio, no ano de 2001 a UNDRR foi incumbida, pela Assembleia Geral da ONU, de promover a revisão da Estratégia de Yokohama cujo resultado deveria ser apresentado na II Conferência Mundial para a Redução de Desastres Naturais realizada em 2005, na cidade de Kobe, província de Hyogo, Japão.

### 2.1.2 Marco Ação de Hyogo

O Marco de Ação de Hyogo é documento final elaborado pela ONU após a Conferência Mundial para Redução de Desastre ocorrida entre 18 e 22 de janeiro de 2005 em Kobe, Hyogo, no Japão. A conferência, definida como uma oportunidade única para promover a sistematização para a redução de vulnerabilidade e riscos de Desastres, destacou, também, a necessidade de se identificar formas de construir a resiliência das comunidades afetadas pelos Desastres<sup>162</sup>.

Observa-se, desde então, o emprego de novos elementos para a redução dos riscos de Desastres: a vulnerabilidade e a resiliência, dentre os objetivos a serem alcançados pela Ação de Hyogo.

A integração mais eficaz das considerações de risco de desastres em políticas de desenvolvimento, planeamento e programação a todos os níveis, com especial ênfase na prevenção de desastres, mitigação, preparação e redução da vulnerabilidade;  
O desenvolvimento e fortalecimento de instituições, mecanismos e capacidades em todos os níveis, em particular ao nível da comunidade, que podem contribuir sistematicamente para a construção resiliência aos perigos;  
A incorporação sistemática de abordagens de redução de risco no projeto e implementação de programas de preparação, resposta e

---

<sup>161</sup> GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. *In*: GOMES, Carla Amado (coordenadora). **Catástrofes Naturais**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 17-18. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes\\_naturais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

<sup>162</sup> Preambulo do Marco de Hyogo



recuperação de emergência na reconstrução das comunidades afetadas.<sup>163</sup>

Utilizando as experiências e os conhecimentos decorrentes da Estratégia de Yokohama, a Ação de Hyogo identificou lacunas e estabeleceu desafios em cinco áreas centrais: i – governança; ii - identificação, avaliação, monitoramento e alerta precoce de riscos; iii – gestão do conhecimento e educação; iv – redução de fatores de risco e, v – preparação para resposta e recuperação eficazes. Essas foram, em teses, as cinco áreas chaves para o desenvolvimento do plano de ação na década 2005-2015.<sup>164</sup>

No plano da governança, o Marco de Ação de Hyogo firmou que o fortalecimento institucional, nacional e local, devem constituir prioridade para implementação de ações que garantam a redução de Desastres. No que se refere aos fatores subjacentes ao desastre, buscou-se melhorar a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; promover o uso de práticas de desenvolvimento social e econômico; planejar de forma adequada o parcelamento do solo e a questões urbanísticas; e incentivar a participação mais ativa das comunidades nas ações de prevenção e redução de Desastres.

Mesmo com as ações internacionais voltadas para a redução de Desastres, Margareta Wahlström afirmou que mais havia que ser feito. Nos últimos 44 anos os Desastres naturais decorrentes de eventos climáticos extremos vitimaram mais de 3,5 milhões de pessoas. Estima-se que já se gastou, desde 1960, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimentos, cifras que ultrapassam os US\$ 3,5 trilhões. Há estudos que indicam que, numa análise custo benefício, a cada dólar investido em redução do risco de Desastres, são economizados US\$ 9,5, que

---

<sup>163</sup> Tradução própria do autor: “The more effective integration of disaster risk considerations into sustainable development policies, planning and programming at all levels, with a special emphasis on disaster prevention, mitigation, preparedness and vulnerability reduction; The development and strengthening of institutions, mechanisms, and capacities at all levels, in particular at the community level, that can systematically contribute to building resilience to hazards; The systematic incorporation of risk reduction approaches into the design and implementation of emergency preparedness, response, and recovery programs in the reconstruction of affected communities.”. *In*: UNDRR. **Hyogo Framework**. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/18197\\_midterm.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

<sup>164</sup> “1. Ensure that disaster risk reduction is a national and a local priority with a strong institutional basis for implementation; 2. Identify, assess, and monitor disaster risks and enhance early warning; 3. Use knowledge, innovation, and education to build a culture of safety and resilience at all levels; 4. Reduce the underlying risk factors; 5. Strengthen disaster preparedness for effective response at all levels.”. *In*: UNDRR. **Hyogo Framework**. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/18197\\_midterm.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

seriam gastos em resposta. Na Europa, esses valores ficam na proporção de um euro em prevenção para 6 euros em ações de reconstrução. E conclui a diplomata sueca,

[...] na conferência das Nações Unidas em Sendai, os líderes mundiais devem concordar, através de uma versão revisada do Marco de Ação de Hyogo, em ampliar os seus esforços para lidar com os riscos impostos pelo aumento do nível dos mares, aquecimento global, urbanização desenfreada e crescimento acelerado da população. Somente com um forte compromisso político do mais alto nível pode ser feito um verdadeiro progresso na direção de um futuro mais seguro e sustentável.<sup>165</sup>

Ao lado das medidas de prevenção voltadas à redução de Desastres, o risco passou a ter relevância nas etapas da gestão do ciclo do desastre. O risco, que advém das próprias condutas humanas, se conhecidos e administrados de forma razoável, poderá contribuir para a redução de vulnerabilidade que eles desencadeiam.

Um outro ponto de destaque do Marco Ação de Hyogo foi a sua influência e internalização em alguns sistemas jurídicos de proteção aos Desastres. No Equador, por exemplo, a gestão do risco e a proteção da população em casos de Desastres, de origem natural ou antrópico, possui status constitucional.<sup>166</sup> Da mesma forma, a iniciativa internacional repercutiu em solo nacional. No Brasil, houve nítido avanço normativo em relação às medidas de gestão do ciclo de Desastres. Os dois

---

<sup>165</sup> WAHLSTRÖM, Margareta. **O ano da resiliência**. Tradução de Roseli Honorário. Project Syndicate, 2015. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/un-conference-for-disaster-risk-reduction-sendai-hfa-by-margareta-wahlstr-m-2015-01/portuguese>. Acesso em: 09 jul. 2023.

<sup>166</sup> "Gestión del riesgo Art. 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras: 1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano. 2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo. 3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. 4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos. 5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre. 6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional. 7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo." *In*: ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Disponível em: [https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_ecuador\\_6002.pdf](https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf). Acesso em: 09 de julho de 2023.

principais diplomas legais que tratam sobre proteção e defesa civil foram aprovados no ano de 2010 e 2012 – Lei n. 12.340/2010 e Lei n. 12.608/2012.

### 2.1.3 Plano de Ação de Sendai para redução de riscos de Desastres

Em 2015, passados dez anos do Marco Ação de Hyogo, ocorreu a III Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução dos Riscos de Desastres. A exemplo do que já havia ocorrido na convenção de 2005, a experiência e o aprendizado com a gestão do ciclo dos Desastres da última década foram determinantes para a criação do Marco de Ação de Sendai para Redução de Risco de Desastres 2015-2030, uma vez que foram reconhecidos os esforços ao longo dos últimos dez anos para redução do risco de Desastres, seja a nível local, regional, nacional ou mundial.

- (a) Adotar um marco pós-2015 para a redução do risco de desastres, conciso, focado e orientado para o futuro e para a ação;
- (b) Completar a avaliação e revisão da implementação do Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Construindo a resiliência das nações e comunidades frente aos desastres;
- (c) Considerar a experiência adquirida com estratégias/instituições e planos regionais e nacionais para a redução do risco de desastres e suas recomendações, bem como acordos regionais relevantes no âmbito da implementação do Marco de Ação de Hyogo;
- (d) Identificar modalidades de cooperação com base nos compromissos para implementar um quadro pós-2015 para a redução do risco de desastres;
- (e) Determinar modalidades para a revisão periódica da implementação de um quadro pós-2015 para a redução do risco de desastres.<sup>167</sup>

O compromisso firmado entre os Estados partes em Sendai, além de buscar aumentar os fatores de resiliência, o acordo adotou uma perspectiva socioeconômica para a redução do risco de desastre, sendo destacada a relação entre as ações de redução dos riscos de Desastres e o desenvolvimento sustentável, como um dos elementos centrais da conferência.

Outro ponto de destaque foi a forma em que as ações foram estruturadas. O Marco de Ação de Sendai estendeu a importância da participação de diversos atores sociais para o enfrentamento dos Desastres. A busca pela integração de

---

<sup>167</sup> UNDRR. **Sendai framework.** 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

diversos setores da Sociedade, da academia, da ciência e do governo mostrou o quão multidisciplinar pode ser a uma gestão de risco. Não se mostrou mais adequado centralizar o conhecimento em apenas um ou dois atores. É necessário buscar todas as formas de conhecimentos possíveis para uma gestão eficaz dos riscos de Desastres. Além do mais, uma maior participação social – mulheres, jovens, crianças, migrantes, povos originários, entre outros –, além de difundir a cultura e a informação sobre Desastres também contribui para a democratização e legitimação das políticas públicas.

Assim, o Marco de Ação de Sendai, propôs como desafio futuro:

7. Deve haver uma abordagem mais ampla e centrada nas pessoas para prevenir os riscos de desastres. As práticas de redução do risco de desastres precisam ser multissetoriais e orientadas para uma variedade de perigos, devendo ser inclusivas e acessíveis para que possam se tornar eficientes e eficazes. Reconhecendo seu papel de liderança, regulamentação e coordenação, os governos devem envolver as partes interessadas, inclusive mulheres, crianças e jovens, pessoas com deficiência, pessoas pobres, migrantes, povos indígenas, voluntários, profissionais da saúde e idosos na concepção e implementação de políticas, planos e normas. É necessário que os setores público e privado e organizações da sociedade civil, bem como academia e instituições científicas e de pesquisa, trabalhem em conjunto e criem oportunidades de colaboração, e que as empresas integrem o risco de desastres em suas práticas de gestão.<sup>168</sup>

As 4 áreas prioritárias do Marco de Ação de Sendai foram definidas após a análise dos resultados obtidos até então com a implementação do Marco de Ação de Hyogo. Aprendendo com os erros do passado e buscando uma maior efetividade para o futuro, estabeleceu-se as seguintes prioridades: i – na compreensão do risco de desastre; ii – no fortalecimento da governança do risco de Desastres; iii – no investimento em redução do risco de desastre para a resiliência; e, iv – na gestão das fases do desastre, resposta eficaz, melhor recuperação, reabilitação e reconstrução.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> UNDRR. **Sendai framework.** 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

<sup>169</sup> UNDRR. **Sendai framework.** 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

Não obstante sejam 4 as áreas prioritárias de ação, é no eixo da compreensão do risco de desastre em que a avaliação das dimensões da vulnerabilidade é abordada. Conhecer a realidade das comunidades em situação potencial de risco é uma prática eficiente para a gestão do risco de desastre. E, uma vez que se adquire uma compreensão clara do nível de exposição de pessoas e bens, bem como a sua capacidade de resposta, as ações que compõe a gestão do ciclo do desastre se tornam mais concretas. Segundo o compromisso internacional,

As políticas e práticas para a gestão do risco de desastres devem ser baseadas em uma compreensão clara do risco em todas as suas dimensões de vulnerabilidade, capacidade, exposição de pessoas e bens, características dos perigos e meio ambiente. Tal conhecimento pode ser aproveitado para realizar uma avaliação de riscos pré-desastre, para prevenção e mitigação e para o desenvolvimento e a implementação de preparação adequada e resposta eficaz a desastres.<sup>170</sup>

É de se destacar, ainda, que dentro da compreensão do risco de desastre a coleta, a análise, a gestão e o uso de dados e informações relevantes, assim como a sua divulgação são considerados como ações importantes para o atingimento da meta fixada. Da mesma forma, ressalta-se a relevância da atualização e da divulgação periódica de informações sobre o risco de Desastres em localidade específicas, incluindo mapas de riscos para os tomadores de decisões, para o público em geral, e, sobretudo, para as comunidades com maior grau de vulnerabilidade.<sup>171</sup>

Assim como o dever de conhecimento e informação, a participação social também está presente dentre as ações prioritárias para a compreensão do risco de desastre, segundo o Marco de Ação de Sendai. A integração dos saberes e práticas tradicionais, indígenas e locais, devem ser utilizadas como fontes complementares do conhecimento científico “na avaliação do risco de Desastres e para o desenvolvimento e a implementação de políticas, estratégias, planos e programas de setores

---

<sup>170</sup>UNDRR. **Sendai framework.** 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

<sup>171</sup> UNDRR. **Sendai framework.** 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

específicos, com uma abordagem transetorial, que deve ser adaptado às localidades e ao contexto”.<sup>172</sup>

## 2.2 CENÁRIO NACIONAL DA REGULAÇÃO DE DESASTRES

O sistema jurídico, bem como a estrutura administrativa para a gestão de Desastres são relativamente novos no Brasil. Ainda que de forma tímida e geralmente associada a situações de comoção temporária após a ocorrência de Desastres de grandes magnitudes, a gestão de risco de desastre esteve mais presente na agenda nacional nos últimos trinta anos. A criação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) é o exemplo prático dessa dinâmica, visto que instituída a partir das enchentes e deslizamentos de terra no Vale do Itajaí, Santa Catarina, em 2008, e na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011.<sup>173</sup>

Embora a legislação mais específica sobre Desastres somente tenha sido inserida no arcabouço legislativo nacional em um passado recente, algumas fases do ciclo de prevenção e redução do risco de Desastres já continham previsão em constituições anteriores à de 1988.

A Constituição do Império de 1824, em capítulo destinado às disposições gerais (garantias de direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros), registrou os primeiros fundamentos relacionados ao socorro, público ou privado, à população atingida por incêndio ou inundação. Ao longo do tempo, esse sistema inicial de atendimento a situações de emergência de índole constitucional foi sendo aprimorado e, atualmente, contempla situações mais ampla e não mais apenas incêndios e inundações.

Posteriormente, nas Constituições de 1891 e 1932, os Estados foram autorizados a solicitar socorro da União em casos de calamidades públicas.

---

<sup>172</sup> UNDRR. **Sendai framework**. 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

<sup>173</sup> LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON, Fernanda Salles. A justiça ambiental como paradigma para o direito das catástrofes: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes ecológicas. In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de (organizadores). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 419.

As primeiras estruturas que surgiram relacionadas a defesa civil são contemporâneas à segunda grande guerra mundial. Com a participação mais ativa do Brasil no confronto, em 1942, foram inseridas algumas ações voltadas para a proteção da população, a exemplo da criação do serviço de defesa passiva antiaérea e da obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino.

No ano de 1946, a nova ordem constitucional, removeu a necessidade do pedido de ajuda por parte dos Estados em caso de calamidades, impondo à União o dever de auxílio aos entes federados necessitados.

A Constituição Federal de 1967 inovou no campo do atendimento às calamidades públicas ao inserir, pela primeira vez, em âmbito constitucional, a ideia de organizar de forma permanente um sistema de defesa contra calamidades públicas. Não obstante a previsão inicial tenha se limitado a ações relativas a secas e inundações, tem-se, que, tal dispositivo previu os primórdios de políticas de prevenção no campo de desastre. Atualmente, a Constituição Federal de 1988, mantém, regramento similar, que corresponde à competência da União em planejar e promover a defesa, de maneira permanente, contra as calamidades.

Entre os anos de 1969 e 1970 foi criado o primeiro Fundo Especial para Calamidades Públicas – Decreto-Lei n. 950/69 e Decreto n. 66.204/70. O objetivo central dessas normativas era atender as populações atingidas por calamidades, por meio da transferência de recursos orçamentários, e, também, para aquisição de medicamentos, alimentos, agasalhos e pagamento de transportes, reembolso de despesas com preservação de vidas humanas, efetivadas por entidades públicas ou privadas, prestadoras de socorro na área de flagelo; e, ainda, para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal para calamidades públicas.

Quase uma década depois, em 1979, foi criada a Secretaria Especial de Defesa Civil - SEDEC, vinculada ao Ministério do Interior, com a finalidade de orientar e coordenar em todo território nacional as medidas relativas à prevenção, assistência e recuperação quando da ocorrência de fenômenos adversos de quaisquer ordens.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Decreto-Lei nº 83.839, de 13 de agosto de 1979.

A Constituição Federal de 1988 ao dispor sobre os direitos e deveres individuais e coletivos assegura a igualdade entre todos perante a lei, bem como firma o compromisso securitário, a nacionais e estrangeiros, de inviolabilidade ao direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Excepciona, contudo, o direito à propriedade em casos de desastre, quando, então, estará autorizado o ingresso no domicílio sem a autorização do morador.<sup>175</sup>

Na organização político-administrativa do Estado brasileiro, a Carta Magna atribui à União a competência do planejamento e da proteção permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, prática esta ainda frágil no contexto atual considerando a crise hídrica que afeta, no momento, não apenas os Estados do Nordeste, mas também o Sudeste do país.

Outro ponto em que a constituição aborda a questão relativa a desastre se refere aos limites de despesas para cada poder. As despesas relacionadas “com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de Desastres ambientais;”<sup>176</sup> estão excepcionadas dos limites de gastos estabelecidos para cada exercício financeiro.

Após a Constituição de 1988, por meio do Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, houve a primeira tentativa de organizar o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, cujo objetivo era de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades (conforme artigo 21, inciso XVIII da Constituição/88) de forma

---

<sup>175</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;”. In: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>176</sup> Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo; [...] § 6º-A Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo, a partir do exercício financeiro de 2023: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#) I - despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais;”. In: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 de jul. 2023.



a integrar a atuação dos órgãos e entidade de planejamento, coordenação e execução das medidas de assistência às populações atingidas por fatores climáticos atípicos. O SINDEC ainda tinha como atribuição atuar na prevenção ou recuperação de danos em situação de emergência ou em estado de calamidade pública.

Dentro dessa narrativa, lentamente o Brasil foi adotando uma agenda política e governamental centrada na redução do risco de desastre. Após a edição da Medida Provisória n. 494/2010, posteriormente convertida na Lei n. 12.340/10, o SINDEC restou consolidado no território nacional. Inicialmente, foram criados novos instrumentos legais e de gestão com o objetivo de agilizar a ação dos entes da federação nos casos de atendimento de populações em áreas atingidas por Desastres em situação de emergência ou estado de calamidade pública. A sistematização foi bem recepcionada porque criou instrumentos que permitiam uma atuação mais célere dos entes federativos nas medidas de respostas às populações atingidas por Desastres.

Outro ponto foi a reformulação do Fundo Especial para Calamidades Públicas (criado no final da década de 1960), que passou a se denominar Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) e teve por objetivo desburocratizar a transferência de recursos orçamentário para ações de resposta e de reconstrução, além de financiar as ações de prevenção em áreas de riscos de Desastres.<sup>177</sup>

A Lei n. 12.340/2010, muito embora tenha consignado que a defesa consistia num conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e de recuperação (finalidade de evitar desastre e minimizar os seus impactos), não deixou

---

<sup>177</sup> “Art. 7º O Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil - Funcap, instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 631, de 2013). Art. 8º O Funcap, de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá como finalidade custear, no todo ou em parte: (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014) I - ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e (Incluído pela Medida Provisória nº 631, de 2013) I - ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014) II - ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º. (Incluído pela Medida Provisória nº 631, de 2013) II - ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)”. In: BRASIL. **Planalto. Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm). Acesso em: 11 jul. 2023. Atualmente, as transferências obrigatórias estão regulamentadas por meio do Decreto n. 11.291, de 5 de outubro de 2022.

claro os limites e as competências próprias da atuação dos Municípios, Estados, Distrito Federal e da União, lacuna essa que acabou por gerar sobreposição de atividades vindo a prejudicar sobremaneira a gestão dos Desastres.<sup>178</sup>

A propósito, essa falta de clareza e sobreposição de competências entre os entes federativos, bem como nas orientações operacionais dos sistemas de proteção civil foi ressaltada pela *International Federation of Red Cross and Red Cross Crescent Societies* (Federação Internacional da Cruz Vermelha), no relatório *Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil* (Análise da Legislação relacionada à Redução do Risco de Desastre no Brasil).<sup>179</sup>

O documento apontou que as legislações brasileiras ora ampliavam ora restringiam as atribuições do Conselho Nacional de Defesa Civil. A ausência da obrigatoriedade de os Municípios realizarem o mapeamento das zonas de riscos, assim como a inexistência de expressa previsão do tipo/espécie de esforços para promover a educação das comunidades<sup>180</sup> para a redução dos riscos de Desastres também foram apontadas como falhas da legislação nacional.

Ao tempo da emissão do relatório, a comunidade internacional, sob a égide do Marco Ação de Hyogo, tinha como prioridade a redução do risco de Desastres, ou seja, trabalhava na prevenção ao passo que as principais normativas brasileiras focavam os seus esforços em ações de resposta aos Desastres. Porém, conclui o relatório:

Globalmente, foi possível identificar várias iniciativas positivas e encorajadoras na sensibilização, educação e envolvimento da

---

<sup>178</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 83.

<sup>179</sup> “The legislative framework most directly addressing DRR in Brazil is found in its laws on civil defence, and this area of the law has in recent years been frequently amended, often to accommodate changes considered necessary so as to better respond to ongoing disasters. Be that as it may, legislation on the matter still needs further development and greater clarification, especially concerning the division of tasks to be undertaken at the three levels of government, and policy guidelines on how the system should operate in practice”. *In*: International Federation of Red Cross and Red Cross Crescent Societies. **Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil**. 2012. Disponível em: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1397>. Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>180</sup> Importante informar, que no quesito educação, o relatório ressaltou o Estado de Santa Catarina, conforme se extrai: “It is worth stating that findings regarding the province of Santa Catarina do not necessarily reflect the picture for Brazil as a whole, especially taking into account that in the national context this province typifies a region widely considered as well-developed and with a general good level of education”. *In*: International Federation of Red Cross and Red Cross Crescent Societies. **Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil**. 2012. Disponível em: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1397>. Acesso em: 15 jul. 2023.

comunidade, especialmente na educação dos filhos. Combinado com medidas estruturais visando mitigar riscos, especialmente em favelas montanhosas, parece que há muitos aspectos positivos a serem destacados. No entanto, ainda há muito a ser feito, especialmente no sentido de traduzir os atos oficiais em ação no nível da comunidade, para o benefício de todos.<sup>181</sup>

No ano de 2012 foi instituída a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – Lei n. 12.608/2012. A nova legislação também dispôs sobre o SINDEC, incluindo as ações de proteção às suas competências. O SINDEC passou a compor os instrumentos da PNPDEC está o Sistema Nacional de Defesa Civil.<sup>182</sup>

O Decreto Federal n. 10.593/2020, a exemplo da normativa que dispunham sobre a organização e o funcionamento do SINDEC<sup>183</sup>, tem conceitos importantes para o estudo e a compreensão da estrutura nacional voltada para a redução do risco de desastre, a exemplo do conceito de proteção e defesa civil, que compreende o “conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a: a) evitar ou minimizar os efeitos decorrentes de desastre; b) preservar o moral da população; e c) restabelecer a normalidade social e torná-la resiliente;”<sup>184</sup>.

A organização do SINPDEC, cuja atribuição era de planejar, articular e coordenar as ações de proteção e de defesa civil em todo o território nacional na redução de Desastres e na proteção das comunidades atingidas, fixou, expressamente que suas ações deveriam se pautar em ações de prevenção e redução dos riscos de Desastres, tendo como objetivos:

---

<sup>181</sup> “Overall, it has been possible to identify several positive and encouraging initiatives on awareness raising, education and involvement of the community, especially on the education of children. Combined with structural measures aiming to mitigate risks, especially on hilly slums, it seems there are many positive features to be highlighted. Nevertheless, much still remains to be done, especially so as to translate official deeds into action at the community level, for the advantage of all.”. *In*: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. **Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil. 2012**. Disponível em: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1397>. Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>182</sup> “Art. 3º O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional. (Revogado pelo Decreto nº 10.593, de 2020)”. *In*: BRASIL. Planalto. Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44). Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>183</sup> Decreto n. 7.257/2010; Decreto n. 5.376/2005; Decreto n. 895/1993; Decreto n. 795/1993; Decreto n. 97.274/1988.

<sup>184</sup> “Art. 2º [...] X. *In*: BRASIL. Planalto. **Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44). Acesso em: 15 jul. 2023.

- I - apoiar a articulação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na redução de desastres e na proteção das comunidades atingidas;
- II - incentivar a elaboração de estudos, preferencialmente interdisciplinares, sobre a gestão de riscos e de desastres em diferentes áreas do conhecimento;
- III - fomentar a discussão, no âmbito do Sinpdec, com a finalidade de promover a compreensão das percepções dos riscos de desastres, de maneira a ampliar e propiciar a coordenação entre estratégias destinadas ao fortalecimento da cultura de resiliência;
- IV - estimular o fortalecimento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da cultura de resiliência e na redução do risco de desastres;
- V - definir as áreas prioritárias para a execução de ações que contribuam para minimizar as vulnerabilidades dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal;
- VI - promover a atuação integrada, no âmbito do Sinpdec, para a execução de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação, por meio da gestão integral dos riscos e dos desastres; e
- VII - prevenir e gerir a resposta efetiva aos deslocamentos de pessoas decorrentes de desastres, a fim de garantir a proteção das populações atingidas.<sup>185</sup>

A primeira concepção da Política Nacional de Defesa Civil brasileira além de estar voltada para ações de resposta, ao descrever as funções e o objeto das medidas de gestão de Desastres – preparação, resposta e reconstrução –, o fez de forma estática, isto é, sem evidenciar a necessidade e importância da circularidade ao gerenciamento dos riscos intrínseco a todas as fases de um desastre.

A atual PNPDEC introduzida por meio de Lei n. 12.608/2012, por sua vez, trouxe um novo paradigma de atuação, estabelecendo como diretrizes um sistema nacional de defesa civil com a participação das comunidades atingidas; a ação articulada entre todos os entes federativos; a abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e, como prioridade, as ações preventivas voltadas à minimização dos Desastres. Portanto, a redução dos riscos de Desastres foi alçada ao primeiro objetivo a ser atingido pela PNPDEC.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Artigo 11. In: BRASIL. Planalto. **Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44). Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>186</sup> “Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água; V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI

A multidisciplinaridade para o enfrentamento e eficiência na gestão do risco de desastre impõe que todas as etapas do ciclo do desastre - ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação – sejam executadas de forma integrada com elementos das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.<sup>187</sup>

Os professores Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena, ao comentarem sobre a criação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, sustentam que

Além da criação de um sistema nacional de defesa civil, sob o ponto de vista legislativo, do estabelecimento de competências e da opção clara por uma principiologia de base cautelar e antecipatória, a Lei nº 12.608/12 determina prioridade de atuação dos entes federados em algumas áreas específicas. Essas, por sua vez, conectam-se às questões sociais, econômicas e urbanísticas subjacentes aos desastres. Nesse contexto, destacam-se os programas sociais de habitação dos entes federados que passam a priorizar em seus planos de gestão a realocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco, e a hipótese de transferência de recursos da União como incentivo aos Municípios que adquirem terrenos destinados a programas de habitação de interesse social.<sup>188</sup>

As ações preventivas da PNPDEC consistem, basicamente, na colheita e difusão de informações acerca dos riscos de Desastres, atuais e futuros, na educação ambiental de forma integrada, na inserção sistêmica da gestão do risco de desastre, na formulação e na execução de políticas públicas setoriais, como, ordenamento territorial, saúde, desenvolvimento urbano, gestão de recursos hídricos, com vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

---

- participação da sociedade civil.”. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>187</sup> “Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.”. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>188</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 83.

Ao lado das medidas de prevenção, a norma traz remissão expressa ao princípio da precaução, ao consignar que “A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”<sup>189</sup>.

O monitoramento permanente de dados e informações relativos a riscos meteorológicos, climáticos, hidrológicos, nucleares, radiológicos, sismológicos e afins, passou a ser encargo do Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres. Todo esse conhecimento adquirido e armazenado deve ser compartilhado entre os órgãos integrantes do Sistema, bem como com a sociedade civil.

A ação articulada entre as três esferas administrativas nacionais, bem como a abordagem integrada e multidisciplinar em todas as fases do ciclo de gestão do desastre – preparação, mitigação, resposta e recuperação – é, sem dúvida, a expressão do compartilhamento de responsabilidades para a gestão de redução do risco de desastre. Assim, diante de uma realidade imprevisível, é necessário o agrupamento de forças para a gestão de problemas complexos.

A gestão do risco de desastre é um processo que envolve várias fases e tem como objetivo integrar diversas políticas públicas em torno de uma coordenação articulada de ações. De acordo com o glossário do UNDRR,

A redução do risco de desastres visa prevenir novos riscos de desastres e reduzir os existentes e gerenciar o risco residual, o que contribui para fortalecer a resiliência e, portanto, para alcançar o desenvolvimento sustentável.[...] As estratégias e políticas de redução do risco de desastres definem metas e objetivos em diferentes escalas de tempo e com metas, indicadores e prazos concretos <sup>190</sup>

Allan Lavell, em análise ao tema, expõe que o conceito de gestão do risco de desastre

---

<sup>189</sup> Artigo 2º, §2º, da Lei n. 12.608/2012. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>190</sup> “Uma política global e acordada de redução do risco de desastres é estabelecida no Quadro de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030, aprovado pelas Nações Unidas, adotado em março de 2015, cujo resultado esperado nos próximos 15 anos é: “A redução substancial do risco de desastres e perdas em vidas, meios de subsistência e saúde e nos bens econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países”. In: UNDRR. **Disaster Risk Reduction Terminology**. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk-reduction>. Acesso em: 12 ago. 2023.

se refere a um processo social completo cujo fim último é a redução ou a prevenção e controle permanente do risco de desastre na sociedade, em consonância e integrada ao longo de pautas de desenvolvimento humano, econômico, ambiental e territorial, sustentáveis. Admite, a princípio, distintos níveis de coordenação e intervenção que vão desde o global, integral, setorial e macroterritorial até o local, o comunitário e o familiar.<sup>191</sup>

Dessa forma, o ciclo compreende ações coordenadas nas fases de prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e compensação. Para cada uma dessas etapas há responsabilidades específicas das três esferas de poder, da sociedade civil organizada, do setor privado e, além mesmo, das comunidades em risco consideradas vulneráveis. O conjunto dessas ações é um processo contínuo, integrado, permanente e interdependente, configurando uma gestão integrada em proteção e defesa civil.

### 2.3 GESTÃO CIRCULAR DA REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRE

A inserção de novos parâmetros para o desenvolvimento de políticas e ações voltada à gestão de riscos de Desastres – ações articuladas entre os entes federativos, análise sistêmica e transdisciplinar – tem dividido espaço com o emprego de dados científicos para a análise das probabilidades e para os limites de tolerabilidade que uma determinada comunidade pode estar submetida quando da ocorrência de desastre (vulnerabilidade e resiliência).

Ocorre que, nem sempre essas informações poderão espelhar, de fato, a realidade social. O próprio avanço científico traz a necessidade de constante revisão de determinados padrões e indicadores como limites toleráveis para a saúde humana, para o meio ambiente, para a economia e para a manutenção de um equilíbrio social. As novas descobertas e os novos valores sociais estarão sempre agindo como elementos condutores para uma maior eficiência de atuação.

---

<sup>191</sup> Tradução própria do autor para: “La Gestión del Riesgo de Desastre definida de forma genérica, se refiere a un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.”. In: LAVELL, Allan. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones em torno al concepto y la práctica**. Guatemala: Cepredenac – PNUD, 2003. p. 30. Disponível em: <http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

A arcabouço normativo exposto até o presente momento da pesquisa denota que o regime jurídico dos Desastres é complexo e interdisciplinar, porquanto compartilha conceitos e padrões emprestados de outras áreas das ciências, como também, contempla diversas esferas do direito. Questões como responsabilidade civil, penal e administrativa; questões afetas ao ramo contratual; aos negócios comerciais; aos direitos fundamentais à vida, à moradia, à saúde e a dignidade da pessoa humana são todas relacionadas a gestão do desastre.<sup>192</sup>

Notadamente são muitos os campos do direito que se manifestam de diferentes formas. Entretanto, essa multiplicidade de concepções deve caminhar de harmônica e conjunta para se obter a efetividade das ações de prevenção, mitigação resposta, reconstrução e compensação. A maneira em que esse conjunto de áreas legais se interconectam dentro do contexto de Desastres é por meio do ciclo dos Desastres (posteriormente denominado de círculo de gestão de risco) que, para Daniel Farber, constitui-se num “conjunto de estratégias, incluindo “mitigação, resposta de emergência, compensação e reconstrução”, com a reconstrução completando o círculo, incluindo ou deixando de incluir a mitigação medidas.”<sup>193</sup>. E ressalta o professor norteamericano:

É importante perceber que o risco de danos causados por desastres não está fora do controle humano. Com planejamento adequado, o risco de inundação pode ser reduzidos, reatores nucleares e plataformas de petróleo offshore podem ser mais seguras e as mudanças climáticas podem ser limitadas.<sup>194</sup>

Assim, ao que se observa, é possível afirmar que os riscos de danos causados por Desastres podem ser reduzidos e, portanto, controlados pelos poderes estatais. Diversos tipos de Desastres são passíveis de previsão e podem ter seus efeitos prejudiciais reduzidos ou até mesmo evitados, para tanto, são necessárias políticas públicas efetivas para impedi-los. Nesse sentido, “a omissão é causadora de dano injusto e o Estado Constitucional não pode chegar tarde”<sup>195</sup>. Portanto, a partir do

---

<sup>192</sup> LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p. 134-135.

<sup>193</sup> FARBER, Daniel A.; CHEN, James Ming; VERCHICK, Robert.R.M.; SUN, Lisa Grow. **Disaster Law and Policy**. 2nd edition. New York: Aspen Publishers, 2010. P. 5 496 p

<sup>194</sup> FARBER, Daniel. A. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. janeiro-julho, 2012. Unisinos, p.6. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

<sup>195</sup> FREITAS, Juarez. Omissão administrativa e o teste de proporcionalidade. Porto Alegre, **Interesse Público**, v. 78, abr. 2013, p. 15-27.



momento em que é possível se mitigar ou evitar a ocorrência de um dano, a omissão estatal não pode ser justificada.

Os efeitos danosos dos Desastres ambientais muito se assemelham aos danos ambientais, isso porque “os danos ambientais são normalmente irreversíveis ou de difícil recuperação, podendo ser até compensáveis, mas técnica e cientificamente irreparáveis”<sup>196</sup>. A aplicação de princípios do direito ambiental sob uma perspectiva do direito dos Desastres demanda uma ponderação permanente a fim de se obter o tratamento adequado dos Desastres e dos respectivos riscos adjacentes. Portanto, o conjunto de ações reguladas pelo Direito representa os princípios de enfrentamento aos Desastres.

## **2.4 PRINCIPIOLOGIA VOLTADA AO DIREITO DOS DESASTRES**

Hoje, com algumas exceções capitaneadas por movimentos negacionistas, os impactos dos eventos climáticos extremos em comunidade em situação de vulnerabilidade têm se tornado cada vez mais frequente e as consequências nos diversos sistemas (humano, social, econômico, político e ambiental) chegam a números quase que imensuráveis.

Frente a esses acontecimentos, é possível observar movimentos em nível internacional e também nacional que buscam atualizar o sistema normativo para fazer frente a esses novos desafios. A incorporação do risco, da resiliência e da vulnerabilidade na gestão de redução do risco de desastre exige do operador do direito não apenas a adequação do direito positivo, mas também uma revisitação de princípios, sobretudo, os do direito ambiental, que passarão a interpretados sob a perspectiva da gestão do risco de Desastres.

### **2.4.1 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

O respeito à dignidade humana ganhou destaque após as atrocidades ocorridas na Segunda Guerra Mundial. A sua incorporação em documentos normativos internacionais, a exemplo da Carta da ONU, em 1945, na Declaração

---

<sup>196</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. In: WEDY, Gabriel. MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Manual de Direito Ambiental: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 57

Universal dos Direitos do Homem, de 1948, entre outros tratados e pactos internacionais demonstra a relevância da sua proteção.<sup>197</sup>

No Brasil, há previsão expressa na Constituição Federal que a República Federativa do Brasil tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. A carga valorativa deste axioma o coloca como postulado supremo dentro do ordenamento jurídico nacional.<sup>198</sup>

Sob a influência da constitucionalização do processo civil, a Lei n. 13.105/2015, que institui o novo Código de Processo Civil brasileiro, arrolou entre as formas de integração da norma, o respeito e à observância da dignidade humana como desiderato a ser alcançado pelos regras processuais, que o juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico, “atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.”<sup>199</sup>

A noção de dignidade humana tem por objetivo proteger o ser humano contra qualquer tipo de lesão ou abuso. Isto é, cada integrante de um corpo social tem o direito de ser respeitado pelos outros membros da comunidade e pelo Estado ao qual faz parte. A sua individualidade deve ser preservada, sendo proibida qualquer

---

<sup>197</sup> Importante destacar que a “dignidade implica uma dimensão sociocultural, não bem observada pelos órgãos estatais, por esse motivo, prestações básicas em matéria de direitos e deveres culturais (assegurar uma efetiva possibilidade de integração social, econômica, cultural, de lazer e política ao indivíduo), estariam sempre incluídas no mínimo existencial.” SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial - Notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM Marcio Félix (organizadores). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 605-635. p. 617.

<sup>198</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:[...] III - a dignidade da pessoa humana”. *In*: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 ago. 2023.

<sup>199</sup> Artigo 8º do Código de Processo Civil. *In*: BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 11 ago. 2023. No mesmo sentido, o Projeto de Lei n. 8.058/2014 de Controle de Políticas Públicas conceitua o mínimo existencial em seu art. 7º, parágrafo único, como o “núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição Federal, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana”. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Projeto de Lei N. 8058/2014 - Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (organizadores). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 609-650.

forma de discriminação, exclusão, exploração, aviltamento ou tratamento que não seja compatível com a sua condição.

Segundo Luís Roberto Barroso, o princípio da dignidade expressa o valor máximo da pessoa humana, porquanto é intrinsecamente ligado a diversos outros direitos fundamentais. O primeiro deles, decorrente de uma ordem natural, é o direito à vida. Em segundo lugar, o direito à igualdade, onde todas as pessoas merecem igual respeito, independente de raça, cor, sexo, religião, origem nacional ou social ou qualquer outra condição. O respeito a sua integridade física, como condição para a livre fruição e gozo dos seus direitos impõe o respeito as faculdades físicas do corpo humano. E, ainda, a proteção à integridade moral e psíquica, agora correlatos os direitos ao nome, à privacidade, à honra e à imagem, protege a pessoa contra condutas lesivas às suas origens, ao seu passado e ao seu espaço dentro da Sociedade.<sup>200</sup>

A dignidade também está ligada à autonomia do ser humano, ou seja, a possibilidade de manifestação de vontade conforme as normas do ordenamento jurídico.<sup>201</sup> Numa primeira leitura, essa autonomia envolve a autodeterminação de o indivíduo escolher os caminhos que irá trilhar na sua via e, também, desenvolver livremente os atributos da sua personalidade. “Significa o poder de fazer valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas indevidas. Decisões sobre religião, vida afetiva, trabalho, ideologia e outras opções personalíssimas não podem ser subtraídas do indivíduo sem violar sua dignidade.”<sup>202</sup>

Por trás do exercício da autodeterminação dever haver uma pessoa livre e consciente para que, dentro de uma representação da realidade, possa expressar

---

<sup>200</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Dezembro de 2010. p. 22. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>201</sup> “Para que haja conduta ética é preciso que exista o agente consciente, isto é, aquele que conhece a diferença entre bem e mal, certo e errado, permitido e proibido, virtude e vício. A consciência moral não só conhece tais diferenças, mas também reconhece-se como capaz de julgar o valor dos atos e das condutas e de agir em conformidade com os valores morais, sendo por isso responsável por suas ações e seus sentimentos e pelas consequências do que faz e sente”. In: CHAUÍ, Marilena Chauí. **Convite à filosofia**. São Paulo: Editora ática, 1999. p. 337-338.

<sup>202</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Dezembro de 2010. p. 24. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023..

valorações morais. É, portanto, necessário assegurar que condições pessoais e sociais, a exemplo da informação e da participação ausente de privações externas, estejam ressalvadas para o adequado exercício da vontade.

Ainda de acordo com Luís Roberto Barroso, a autonomia possui duas dimensões, uma privada e outra pública. A dimensão privada encontra-se no plano dos direitos individuais, estando presente na liberdade (autodeterminação sem interferências externas ilegítimas) e na igualdade (elemento social, igualdade de chances<sup>203</sup> e valores compartilhados para uma vida boa).<sup>204</sup>

A autonomia pública, por sua vez, está no plano dos direitos políticos, representando o direito de cada um em participar do processo político. Sendo a democracia um regime político que tem como objetivo principal uma parceria de todos em um projeto de autogoverno, cada pessoa tem o direito de participar politicamente e de influenciar o processo de tomada de decisões, não apenas do ponto de vista eleitoral, mas também através do debate público e da organização social.”<sup>205</sup>

E, conclui o autor,

a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial. Para ser livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica.<sup>206</sup>

Dessa forma, o princípio da dignidade humana atribui significado jurídico a condição de que todo homem é um fim em si mesmo. As pessoas não podem ser

---

<sup>203</sup> Jürgen Habermas utiliza a expressão “direitos fundamentais a condições de vida”, na medida em que necessários ao desfrute, em igualdade de chances, dos demais direitos fundamentais. *In*: HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume 1. Editora Tempo Brasileiro, 1997. p. 160.

<sup>204</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Dezembro de 2010. p. 24. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>205</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Dezembro de 2010. p. 24-25. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>206</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Dezembro de 2010. p. 25. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

substituídas ou precificadas, eis que possuem valor absoluto e universal. E, de forma paradoxal, é a própria condição humana suprema que limita as ações e liberdades do próprio homem.

#### 2.4.2 Princípio da prevenção

O princípio da prevenção, ao lado do princípio da precaução, é relevante para o enfrentamento de Desastres porque tem fundamento na antecipação de um evento futuro. A partir do conhecimento da dinâmica de um evento climático extremo, sua sazonalidade, sua periodicidade, seus efeitos, o Direito poderá ser aplicado diante de acontecimentos certos e conhecidos, mesmo que de consequências incalculáveis. Se é possível adotar ações diante do incerto, mas ainda se justifica que o sejam ante a ocorrência certa de um evento.<sup>207</sup>

Para Alexandra Aragão, “a prevenção implica a escolha da alternativa mais elevada das duas (ou mais) possibilidade de proteção dos bens naturais em confronto”<sup>208</sup>. Ainda para Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena, é a “constante irreversibilidade dos danos ambientais ou incapacidade material, tecnológica ou financeira para a recomposição de bens ambientais [que] legitima este Princípio de Direito como verdade “palavra de ordem” do Direito Ambiental”.<sup>209</sup>

A prevenção é objeto na legislação internacional. A Decisão n. 1313/2013 do Parlamento Europeu reconheceu a importância da prevenção na proteção contra Desastres ambientais. Foi criado um instrumento próprio para incluir um quadro de ações estratégica em matéria de prevenção, o denominado Mecanismo da União.<sup>210</sup>

Conforme consta na decisão:

O Mecanismo da União constitui uma expressão visível da solidariedade europeia, contribuindo de forma concreta e atempada

---

<sup>207</sup> LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p. 118.

<sup>208</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos**. Coimbra: Almedina, 2006. p.264.

<sup>209</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernando Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 40.

<sup>210</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Decisão n. 1313/2013/EU, de 17 de novembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=DE>. Acesso em: 10 jul. 2023.

para a prevenção e a preparação para as catástrofes, e para a resposta em caso de ocorrência ou de eminência de ocorrência de catástrofes, sem prejuízo dos princípios e modalidades de orientação que são relevantes no domínio da proteção civil.<sup>211</sup>

A cultura de prevenção em razão das prováveis repercussões das alterações climáticas e premente necessidade de se adotarem medidas de adequadas de adaptação, fez com que a União Europeia introduzisse no seu ordenamento jurídico medidas de antecipação (prevenção) a Desastres, por meio de

avaliações de riscos, o planeamento da gestão de riscos e a avaliação da capacidade da gestão de riscos efetuadas pelos Estados- - Membros a nível nacional ou ao nível subnacional adequado, com a participação, se necessário, de outros serviços competentes, um inventário dos riscos elaborado ao nível da União e as avaliações pelos pares, são essenciais para garantir uma abordagem integrada da gestão de catástrofes, estabelecendo a ligação entre as ações de prevenção de riscos e as ações de preparação e resposta.<sup>212</sup>

No cenário nacional, o princípio da prevenção também está previsto no sistema normativo de defesa civil. De acordo com a Lei n. 12.608/2012, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil abrange ações de prevenção, de mitigação e de preparação. Dispõe, ainda, que dentre as diretrizes da política nacional são ações prioritárias aquelas que buscam prevenir e minimizar os efeitos dos Desastres.<sup>213</sup>

O planejamento é intrínseco à prevenção e, assim, a gestão de risco de Desastres será eficiente quando, para a detecção do risco, sejam realizadas ações integradas. A possibilidade de antever acontecimentos climáticos extremos possibilita que a gestão para a redução do risco de Desastres seja mais eficiente. A propósito, essa é uma das prioridades do Acordo de Sendai, combinar as lições aprendidas no passado para reforçar as ações voltadas à prevenção do futuro.

<sup>211</sup> UNIÃO EUROPÉIA. **Decisão n. 1313/2013/EU, de 17 de novembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=DE>. Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>212</sup> UNIÃO EUROPÉIA. **Decisão n. 1313/2013/EU, de 17 de novembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=DE>. Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>213</sup> “Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. [...] Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: [...] II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água;”. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

#### Prioridade 4.

Melhorar a preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e para Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução. O crescimento constante do risco de desastres, incluindo o aumento da exposição de pessoas e ativos, combinado com as lições aprendidas com desastres do passado, indica a necessidade de reforçar ainda mais a preparação para resposta a desastres, tomar medidas com base na previsão de eventos, integrar a redução do risco de desastres na preparação para resposta e assegurar que exista capacidade para resposta e recuperação eficazes em todos os níveis. É fundamental promover o empoderamento das mulheres e das pessoas com deficiência para liderar publicamente e promover abordagens de resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução com igualdade de gênero e acesso universal. Os desastres demonstram que a fase de recuperação, reabilitação e reconstrução, que deve ser preparado antes que ocorra um desastre, é uma oportunidade fundamental para reconstruir melhor, inclusive pela integração da redução do risco de desastres.<sup>214</sup>

A prevenção é dever de todos, seja do poder público, do setor privado ou da própria sociedade civil. É dever da área pública formular políticas baseadas na antecipação dos danos decorrentes de riscos conhecidos. O setor privado, por sua vez, deve colaborar com o compartilhamento de tecnologias desenvolvidas para a redução da potencialidade dos riscos. Numa visão mais ampliada, a dificuldade ou a incerteza em razão da definição quanto à probabilidade ou dos impactos de um possível desastre não pode ser considerados como justificativas para a não ação. Pelo contrário. Em muitos casos os eventos climáticos extremos possuem baixa probabilidade de acontecer, porém, quando ocorrem, acabam por produzir uma alta magnitude de consequências. Dessa forma, a precaução tem grande relevância dentro das políticas de redução de riscos e prevenção a Desastres.

### **2.4.3 Princípio da precaução**

A precaução possui uma relação muito grande com a ocorrência de Desastres, bem como com o seu tratamento jurídico. Ao se buscar reduzir os riscos de Desastres, ou seja, adentra-se num campo de incerteza ante o caráter multifacetado dos eventos climáticos extremos e seus possíveis impactos nos

---

<sup>214</sup> UNDRR. **Sendai Framework**. 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunoficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunoficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 13 jul. 2023.

sistemas humano, social, econômico, político e ambiental, tem-se, indubitavelmente, a aplicação do princípio da precaução.

O princípio da precaução está expresso na Declaração do Rio:

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.<sup>215</sup>

A ideia central deste princípio é agir de forma antecipada a fim de se evitar um dano ou restringir as suas consequências. A incerteza científica acerca desses danos em potenciais é o que caracteriza e identifica o princípio da precaução. Da mesma forma, o distingue em relação ao princípio da prevenção. Tem-se, pois, que o objetivo é obstar que a falta de conhecimento e incerteza em relação ao risco seja utilizada como subterfúgio para a inação.

Mesmo dentro de um cenário de ambiguidade, o princípio da precaução estabelece a obrigatoriedade que sejam adotadas as medidas necessárias para se assegurar proteção e segurança, uma vez que após a ocorrência de danos, geralmente irreparáveis, o direito perde o seu poder de racionalizar as ações de redução do risco de desastre.

Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena alertam que “mesmo diante de grandes incertezas científicas, da precariedade de dados ou a absoluta ausência de informações, há a necessidade de que tais elementos sejam

---

<sup>215</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1990. Disponível em: <http://onu.org.br/rio20/img/20io92.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) e a Carta da Terra, no “Fórum Rio+5”; este princípio fundamental de direito internacional ambiental, os povos devem estabelecer mecanismos de combate preventivos às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, fenômeno jurídico que a toda evidência implica interesse direto da União quando a conduta revele repercussão no plano internacional”. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 835.558. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Diário Oficial DJe 07.08.2017. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: G. C. G. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13307968>. Acesso em: 11 set. 2023.



objeto de reflexão transparente”<sup>216</sup>. Os estudos e os atos administrativos devem ser motivados no que diz respeito às dúvidas existentes acerca dos potenciais riscos. Isso porque, a gravidade das consequências de alguns eventos naturais extremos, ainda que de baixa probabilidade, justificam a importância de que sejam consideradas a totalidade de variáveis possíveis sobre um determinado acontecimento.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil consigna que é dever dos entes da federação adotar as medidas indispensáveis à redução dos riscos de Desastres. Sendo que, não deverá constituir empecilho para a integralidade das ações – medidas preventivas e mitigadoras – a incerteza científica, seja em relação a efetiva ocorrência do desastre, seja em relação ao momento em que ele poderá vir a acontecer.<sup>217</sup>

Sob essa perspectiva, em todas as etapas de um processo de gestão de riscos deve-se manter presente a ideia de precaução mesmo que não haja certeza sobre quando, como ou que impactos causarão futuros desastres. Segundo Maria Alexandra de Sousa Aragão

Poderíamos falar a este propósito de uma espécie de princípio *in dubio pro ambiente*: na dúvida, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma ação em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor.<sup>218</sup>

Importante questão referente à aplicação do princípio da precaução foi manifestada pela Comissão da Comunidade Europeia, visto que, em razão da proteção a riscos abstratos, isto é, riscos existentes num contexto de incerteza científica, a sua aplicabilidade deve se atentar para cinco sub-princípios, quais sejam: a proporcionalidade entre as medidas tomadas e o nível de proteção que se espera; a não-discriminação na aplicação das medidas; a manutenção da coerência entre as

---

<sup>216</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernando Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 40.

<sup>217</sup> “Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre. [...] § 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.”. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>218</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Direito Comunitário do Ambiente. Cadernos CEDOUA*, Almedina. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/17431/1/cadernos%20CEDOUA%20direito%20comunitario.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

medidas a serem adotadas com outras situações pretéritas similares ou que utilizem abordagens similares; a análise das vantagens e desvantagens subsequente da ação ou da não ação; o reexame permanente das medidas à luz da evolução científica.<sup>219</sup>

A partir do emprego de tecnologias de monitoramento e previsibilidade de eventos climáticos extremos busca-se utilizar as melhores técnicas disponíveis para mitigar os possíveis impactos de um desastre. Sob a ótica do risco e da vulnerabilidade, a precaução tem como objetivo reduzir as variáveis negativas desse binômio e via de consequência obter ganhos, no presente e para o futuro, no que se refere ao enfrentamento de adversidades.

Há ainda, uma outra vertente do princípio da precaução que está relacionada às políticas públicas existentes. Planejar o uso e a ocupação do solo, mapear zonas de riscos, construir medidas estruturais, fomentar o uso de infraestrutura verde, informar e orientar as populações em zona de risco, promover o ensino sobre desastre, entre outras medidas, são ações que pretendem aumentar a resiliência de comunidades vulneráveis, dentro de um contexto de precaução. E, a sociedade civil, parte vulnerável da relação, é importante participar dos processos decisórios, uma vez que, possuem conhecimentos práticos e específicos que nenhum outro ator social detém.

#### **2.4.4 Princípio da informação e da participação**

A informação e a participação são dois instrumentos essenciais à democracia. A temática que envolve a redução do risco de desastre é deveras complexa. São múltiplas as vertentes que lidam com a dinâmica de eventos dessa magnitude e natureza. Além das diversas concepções que um desastre pode adotar, o seu estudo é marcado pela multidisciplinariedade, ou seja, é necessária uma abordagem por diversas áreas do conhecimento, a exemplo das ciências sociais, geologia, biologia, hidrologia, economia, meteorologia, direito, entre outros ramos do saber. Nesse sentido, o acompanhamento e os resultados da gestão voltada à redução do risco devem ser amplamente divulgados e participativos.

---

<sup>219</sup> Comissão da Comunidades Europeia. **Comunicação da Comissão reativa ao Princípio da Precaução**. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-precautionary-principle.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

Os princípios da informação e da participação clamam que a comunidade deve ter acesso ao maior número de dados obtidos ao longo dos anos. O conhecimento e o debate público sobre esse material (relacionados a Desastres ambientais) repercute dentro da esfera individual de cada indivíduo, uma vez que não raras são as situações em que uma pessoa hoje está a debater, porém, amanhã, poderá ser uma vítima de um evento natural extremo. Assim, o envolvimento da Sociedade é fundamental para a legitimidade democrática de políticas voltadas para a redução dos riscos de Desastres.

Lyssandro Norton Siqueira afirma que “os princípios da participação e da informação estão entre os princípios de Direito Ambiental que vêm sendo gradualmente incorporados no universo doutrinário e jurisprudencial do direito”<sup>220</sup>. E, mais,

O princípio da participação, ao incentivar meios de participação direta do povo em macro decisões (plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular) e micro decisões (decisões administrativas, judiciais coletiva e sócias) colabora para a efetivação da democracia, tal como prevista no art. 1º da Constituição Federal de 1988.<sup>221</sup>

Assim como princípio da precaução, o princípio da participação também encontra guarida no princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Para

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Qual o valor do meio ambiente?** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2022. p. 172.

<sup>221</sup> SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Qual o valor do meio ambiente?** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2022. p. 172.

<sup>222</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1990. Disponível em: <http://onu.org.br/rio20/img/20io92.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Em nível internacional, a matéria sobre informação e participação voltou a ser tratada na Convenção de Aarhus, assinada na Dinamarca, no ano de 1998. O documento garante acesso ao público de informações em matéria de meio ambiente que estejam na posse do governo. Em outra dimensão, também é assegurado o dever de difusão da informação. Já no que se refere à participação social nos processos de tomada de decisão, a normativa prevê a ampla participação da população na formulação de planos, programas e políticas públicas. E, caso obstado o exercício desses direitos, a Convenção reconhece o direito de acesso à justiça para sanar eventuais omissões ou incorreções.<sup>223</sup>

Embora a Convenção de Aarhus não tenha sido ratificada pelo Brasil, trata-se de um dos documentos mais importantes do “Direito Internacional do Ambiente e assenta na ideia de que o desenvolvimento sustentável apenas pode ser verdadeiramente alcançado através do envolvimento de todas as partes interessadas, ou seja, de todos os cidadãos.”<sup>224</sup>

O Sistema Nacional de Defesa Civil destaca as ações de monitoramento de área de riscos – deslizamentos de grandes impactos, inundações bruscas ou processos geológicos correlatos – que deverão ser levadas ao conhecimento dos Poderes, dos Entes Federados e do Ministério Público e, também, publicadas

---

<sup>223</sup> LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. *In*: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (coordenadores). **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídicas e Políticas, 2015. p. 31.

<sup>224</sup> “art. 4º - Cada Parte assegurará que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público tal informação, de acordo com o disposto no presente artigo e em conformidade com o disposto na legislação nacional, incluindo, quando solicitadas e sem prejuízo do disposto na alínea b), cópias da documentação que contém a informação solicitada: [...] art. 6º [...] 2 - O público envolvido será informado de forma adequada, atempada e efectiva, na fase inicial de um processo de tomada de decisões em matéria ambiental, através de aviso público ou individualmente, designadamente: [...] Cada Parte estabelecerá as disposições práticas e/ou outras apropriadas que permitam a participação do público na preparação dos planos e programas relativos ao ambiente, depois de lhe ter fornecido as informações necessárias, no âmbito de um quadro transparente e equitativo. “. *In*: UNECE. *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*. 2003. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2023. Para Rui Tavares Lanceiro “a Convenção de Aarhus representa uma evolução nos acordos internacionais relativos ao ambiente na medida em que reconhece expressamente direitos ao público e impõe deveres às suas Partes, nomeadamente em termos de procedimento administrativo e de processo judicial. Estes direitos são: o direito de acesso à informação relativa ao ambiente, o direito de participação nos procedimentos de tomada de decisão em matérias ambientais e o direito de acesso à justiça nessas matérias.”. *In*: LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. *In*: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (coordenadores). **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídicas e Políticas, 2015. p. 31.

periodicamente para conhecimento da população.<sup>225</sup> A mesma lógica é seguida pela Política Nacional de Defesa Civil, ao prever que todos os entes federados deverão “fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de Desastres.”<sup>226</sup>

Importante destacar que não é pelo fato da possível ausência de vinculação das consultas públicas e da participação social em alguns processos de tomada de decisão que o princípio da informação e da participação se tornará menos cogente. A participação em sentido amplo é mecanismo de influência ao poder decisório, uma forma de controle dos atos públicos. Esse modelo de organização institucional reflete o ideário da Constituição Federal de um ambiente comunitário, dialógico e participativo.

Dessa forma, para uma gestão eficiente de redução do risco e gestão do ciclo do desastre, não basta a população ser informada e estar ciente dos riscos que lhes permeia, é necessário, também, participar de forma ativa nas políticas, nos planos, na gestão de prevenção, de mitigação e de resposta aos Desastres quando da sua ocorrência. Ouvir a população atingida – sabedoria popular, conhecimentos tradicionais, culturas indígenas – para a formulação das ações governamentais reflete valores já consolidados em documentos normativos nacionais e internacionais.

#### 2.4.5 Princípio da Integração

Como já se vem tratando ao longo desta pesquisa, além de os Desastres estarem marcados por cenários incertos em razão do caráter multifacetado dos eventos climáticos extremos e dos seus possíveis impactos nos sistemas humano, social, econômico, político e ambiental, tem-se, ainda, a multidisciplinariedade deste

---

<sup>225</sup> “Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. [...]§ 4º Sem prejuízo das ações de monitoramento desenvolvidas pelos Estados e Municípios, o Governo Federal publicará, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#) § 5º As informações de que trata o § 4º serão encaminhadas, para conhecimento e providências, aos Poderes Executivo e Legislativo dos respectivos Estados e Municípios e ao Ministério Público. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)”. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2023**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/12340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/12340.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>226</sup> BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12608.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

ramo que congrega saberes das ciências sociais, geologia, biologia, hidrologia, economia, meteorologia, direito, entre outros ramos do saber. Dentro desse conteto, é a integração de todos esses saberes que potencializará a eficácia da gestão de riscos e do ciclo de Desastres.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileira tem como um de suas diretrizes a “abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação” para a gestão de risco de desastre. Além disso, a legislação expõe a necessidade de as ações de defesa civil e proteção estarem integradas às políticas públicas de planejamento econômico, social, urbano e ambiental.<sup>227</sup>

Na prática, esse princípio consiste em dizer que as medidas de prevenção e respostas à Desastres não devem ser tomadas de forma isolada, mas sim dentro de um contexto que perpassa de forma transversal diferentes disciplinas e campos da ciência. As políticas setoriais devem incorporar na sua criação e execução medidas tendentes a reduzir o risco de Desastres e, por outro lado, as ações que envolvem a gestão de risco de desastre não podem ser levadas a cabo sem a necessária articulação interdisciplinar.

A integração não se refere apenas a parte material para a compreensão da dinâmica dos Desastres. Esse princípio reflete também a imprescindível atuação estrutural e articulada entre “entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de Desastres e apoio às comunidades atingidas.”<sup>228</sup> A análise das competências administrativas e seus recursos financeiros apontam para ações coesas em diversas frentes de atuação.

Assim, conforme aponta Manuela Prado Leitão

Os riscos são sistêmicos, ou seja, interconectados e causa e efeito de toda e qualquer atuação antrópica. Por essa razão, a interpretação

---

<sup>227</sup> Art. 4º, I, II e Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.”. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12608.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>228</sup> Art. 4º, I, In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12608.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

integrada dessas normas é o que permite também uma visão holística dos Desastres ambientais e a realização de revisões e reparos, enquanto os riscos não se materializam em danos.<sup>229</sup>

O professor americano Daniel Farber recorda que os Desastres também são na sua quase totalidade causados, ou pelo menos agravados, em virtude de falhas regulatórias e de falhas fiscalizatórias.<sup>230</sup> Nessa mesma linha de pensamento, Délton Winter de Carvalho faz críticas ao sistema normativo ao expor que “carências e brechas normativas e ausências de condutas por parte do estado dá azo para que o homem desrespeite a legislação e faça uso das áreas que deveriam ser protegidas”<sup>231</sup>.

Assim, a regulação jurídica do desastre, por meio de um ramo próprio, o Direito dos Desastres, tem com fim último analisar os fatores de risco e, principalmente, as vulnerabilidades sejam sociais, culturais, físicas, econômicas ou ambientais, porque são elementos determinantes na dinâmica de um desastre.

Nesse contexto, surge a necessidade de repensar os instrumentos processuais e as formas de acesso à justiça para que não se limitem a buscar indenização e compensações financeiras como se tais resultados resolvessem os problemas estruturais no meio social. É necessário desconstruir o paradigma de reparação do dano pela concepção de prevenção dos riscos (origem do problema). A reparação do dano e a compensação das vítimas além de não atender de forma isonômica todos afetados por Desastres, nunca serão suficientes para restabelecer o *status quo ante*.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O final do século passado foi marcado por diversos movimentos internacionais relacionados a Desastres ambientais. Num primeiro momento se buscou assegurar proteção às vítimas dos Desastres e catástrofes naturais. Posteriormente, a preocupação teve como metas a prevenção e a preparação para

---

<sup>229</sup> LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p. 134.

<sup>230</sup> FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. Volume 4, número 1. p. 2-15. jan./jun. 2012. p. 6. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

<sup>231</sup> CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 36.

Desastres (Estratégia de Yokohama). A redução de vulnerabilidade e dos riscos de Desastres, como forma de construir a resiliência das comunidades afetadas pelos Desastres, entrou na agenda externa após a Ação Quadro de Hyogo. E, por fim, atualmente, o Marco de Sendai busca incentivar ações preventivas de gestão compartilhada e com ampla participação social no processo decisório de monitoramento, avaliação e compreensão do risco de Desastres.

Ainda em movimento paralelo, é possível enumerar outros instrumentos normativos voltados à prevenção, à mitigação, à redução de vulnerabilidades, ao fortalecimento da resiliência como a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, cujos objetivos 11 e 13 são diretamente ligados a implementação de políticas inclusivas de redução de vulnerabilidade a Desastres.

No Brasil, além de algumas previsões constitucionais esparsas, o Direito dos Desastres possui amparo normativo por meio das seguintes legislações: Lei 12.340/2010; Lei 12.608/2012; Decreto 7.257/2010; e, Decreto 10.593/2020.

Na prática, observa-se um amplo rol normativo relacionado ao Direito dos Desastres, contudo as normas poderão se tornar inócuas caso aplicadas de forma isolada e fora do contexto social. Ações pontuais e fragmentadas podem ser necessárias e úteis para solucionar situações emergenciais, mas as reais causas, impactos, consequências e prejuízos decorrentes dos Desastres ambientais nem sempre serão impactados por medidas transitórias. É preciso reduzir ou afastar os riscos sociais que recaem sobre comunidades vulneráveis em decorrência de problemas estruturais como: falha no planejamento urbano, na utilização inadequada do solo, da ausência de programas de acolhimento e realocação de famílias para áreas seguras, entre outros problemas socioambientais. Portanto, há que se repensar a gestão integrada do risco e da prevenção sistêmica à Desastres.



## Capítulo 3

# A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS TEORIAS DO CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO

Como se buscou demonstrar no capítulo precedente, o sistema normativo de proteção e defesa civil nacional tem como prioridade fortalecer a gestão do risco e da prevenção, de controle e planejamento urbano, de propagação de dados e informações, com e entres os entes estatais, de modo a buscar a democratização da percepção do risco, propiciando a criação de um ambiente favorável à participação popular a fim de formar uma cultura de enfrentamento, mitigação e resiliência aos Desastres e redução da vulnerabilidade.

O arcabouço normativo relacionado à gestão do risco e prevenção a Desastres também contempla um conjunto de princípios interpretativos para melhor compreensão e desenvolvimento das ações relacionadas à redução de vulnerabilidades e fortalecimento da resiliência humana.

O presente capítulo, por sua vez, tem como premissa o debate acerca da consolidação dos direitos fundamentais dentro do Estado Democrático de Direito. A partir da sua recepção como direito irrenunciável, inalienável e intangível, o status constitucional que lhe permeia passa a impor o seu cumprimento a todos atores e entes públicos e privados.

Especificamente dentro dos limites metodológicos propostos no presente estudo, busca-se analisar o papel do Poder Judiciário como ator político no Estado

Democrático de Direito, eis que o *locus* ocupado pela jurisdição constitucional pode ser entendido como fator de justificação enquanto guardião dos valores da constituição ou, em sentido oposto, como instituição contrária as deliberações democráticas.

### 3.1 O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

A constitucionalização de direitos fundamentais passa a ter importância para o presente estudo, a partir do momento em que se percebe que os Desastres provocam incontáveis impactos socioeconômicos e, sobretudo, por vezes inúmeras mortes. As pessoas afetadas por Desastres encontram uma garantia mínima de proteção nos direitos fundamentais previstos na Constituição. O texto constitucional brasileiro classifica a “cidadania” e “a dignidade da pessoa humana” como um dos fundamentos da República. Assegura, ainda, a inviolabilidade dos direitos “à vida”, “à liberdade”, “à saúde”, “à segurança”, “o trabalho” e “à propriedade”.<sup>232</sup> Curiosamente, é justamente todo esse rol de garantias e de proteções aos direitos humanos que é afetado quando da ocorrência de um Desastre.

Ao longo das últimas décadas, o direito constitucional vem passando por profundas transformações que alteraram a sua concepção, a sua interpretação e a sua prática. E a reconstrução dessa trajetória pode ser verificada por meio de três

---

<sup>232</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...] Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. [...] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. [...] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”. *In*: BRASIL. Planalto. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 nov. 2.022.

marcos fundamentais: o marco histórico, o marco filosófico e o marco teórico, conforme a análise de Luís Roberto Barroso.<sup>233</sup>

Sob o enfoque histórico, aponta o autor, que o novo constitucionalismo surgiu na Europa continental no pós segunda guerra mundial, sobretudo na Alemanha e na Itália. No Brasil, o fenômeno emergiu na promulgação da Constituição Federal de 1988 e no processo de redemocratização nacional.<sup>234</sup>

O marco filosófico das transformações do direito constitucional está centrado no pós positivismo, ou seja, na sedimentação de uma terceira via entre as concepções positivistas e jus naturalistas. A busca por clareza, segurança e objetividade do Direito não deve se afastar das filosofias moral e política. Assim, a reaproximação entre o Direito, a Política e a Ética contribuiu para a formação de uma nova teoria dos direitos fundamentais, cujo eixo principal é a dignidade da pessoa humana.<sup>235</sup>

E, por fim, o marco teórico do novo direito constitucional é dividido numa tríade de mudanças de paradigma. A primeira, na força normativa da norma constitucional. A segunda mudança, na expansão da jurisdição constitucional. E, a terceira, no surgimento de um conjunto de ideias que solidificou, no âmbito da hermenêutica jurídica, um novo estilo de interpretação constitucional.<sup>236</sup> Assim,

nesse ambiente, foram afetadas premissas tradicionais relativas ao papel da norma, dos fatos e do intérprete, bem como foram elaboradas ou reformadas categorias como a normatividade dos princípios, as colisões de normas constitucionais, a ponderação como técnica de decisão e a argumentação jurídica.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo constitucionalismo brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil** 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.30.

<sup>234</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo constitucionalismo brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.30.

<sup>235</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo constitucionalismo brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.31.

<sup>236</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo constitucionalismo brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.31.

<sup>237</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo constitucionalismo brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.31-32.

A consequência dessa nova realidade normativo-social foi o incremento da judicialização em busca da efetivação dos direitos humanos, quando a sua materialização for considerada insuficiente ou inexistente, conforme explica Bianca M. Scheider Van Der Broocke.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a ampla constitucionalização dos direitos humanos fundamentais e disseminação do modelo de *judicial review* desenvolvido nos Estados Unidos, vem sendo experimentada em inúmeros países ao redor do planeta a expansão do poder judicial em detrimento de esferas de governo representativas, passando o Judiciário a desempenhar um papel chave na resolução da maioria das questões sociais e políticas controversas.<sup>238</sup>

O sistema judicial brasileiro, de índole constitucional, tem como princípio a inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal). Então, a partir desse vetor é que se busca analisar como o Poder Judiciário vem atuando em relação a supostos quadros de omissão e/ou de precariedade de políticas públicas dos poderes legislativos e executivos, no que se refere a redução dos riscos e de gestão do ciclo de Desastres. Assim, é possível encontrar diversas decisões proferidas pelos Tribunais nacionais, bem como pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das quais, ao promover a interpretação da Constituição ou das normas infraconstitucionais, acaba por limitar ou impor determinadas medidas ou ações aos demais poderes da federação.

A atuação judicial mais interventiva (*judicial review*) é alvo de diversas críticas, como a não observância do princípio da separação dos poderes, a ausência do caráter democrático das decisões judiciais proferidas em relação a políticas públicas, a não observância das limitações orçamentárias e financeiras dos entes federados, entre outros argumentos.

Sem descurar do preceito constitucional que assegura a inafastabilidade da jurisdição, bem como o necessário e obrigatório respeito às decisões proferidas pelo Poder Judiciário, tem-se, contudo, observado o crescimento de movimentos e

---

<sup>238</sup> BROOCKE, Bianca M. Scheider Van Der. Constitucionalismo Transformador e Litígios Estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” (meaningfull Engagement) e a tomada de decisão participativa. In: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Toth, 2022. p. 91.

teorias que buscam o incremento da participação social nas arenas decisórias, sobretudo daqueles em situação de vulnerabilidade (geralmente os mais atingidos quando da ocorrência de Desastres naturais) visando um maior diálogo nas deliberações sobre litígios que versam sobre a redução dos riscos e gestão do ciclo de Desastres, e aos limites traçados pelo direito internacional, que também integram com a legislação nacional por meio do processo de abertura normativa.

### **3.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO PERÍODO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Constituição Federal de 1988 desenhou um novo cenário institucional ao consignar, expressamente, logo no seu primeiro artigo que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito”<sup>239</sup>, tendo com um dos seus pilares a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político. Em linhas gerais, logo no início da constituição nacional, o legislador originário enfatizou expressamente que o Estado Democrático de Direito é regido por meio de uma Constituição elaborada conforme a soberania popular (vontade popular e eleições periódicas), por um sistema normativo que assegure a plena garantia dos direitos humanos e pela divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - independentes e harmônicos entre si – em controles de fiscalização mútuas.

Ocorre que nem sempre foi assim. A relação entre o Estado e os poderes constituídos sempre esteve ligada a concepção de um regramento que se convencionou denominar de Constituição.<sup>240</sup> Em que pese haja registros que indiquem a existência de Constituições na Idade Antiga, é na Idade Moderna que se atribui a consolidação das primeiras Constituições nos moldes até hoje concebidos, não

---

<sup>239</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”. *In*: BRASIL. Planalto. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

<sup>240</sup> Segundo Antônio Manuel Peña Freire o Estado constitucional se consolidou sob 3 pilares: i – o status supremo da constituição, com especial proteção aos direitos fundamentais; ii – distinção do princípio da legalidade para compelir os poderes públicos a observar o império da lei; e iii – a ordenação da atividade estatal em vistas à efetivação dos direitos sociais e ao livre gozo de direitos de cunho liberal contemplados na carta constitucional. *In*: FREIRE, Antônio Manuel Peña. **La garantía en el Estado constitucional de derecho**. Madrid: Editorial Trotta, 1997, p. 37.

obstante as possíveis variações em que elas possam ter se consolidado. Isso porque, como aponta Nicola Matteucci, “este é um processo histórico que apresenta alguns caracteres unitários, ainda que com modelos constitucionais distintos”<sup>241</sup>. Ou ainda, nas lições de Peter Häberle, “o Estado constitucional atual possui muitos pais e muitas mães, dependendo do seu tipo e da sua variante nacional.”<sup>242</sup>.

Antes da evolução para um Estado Democrático de Direito, o Estado de Direito era a forma constantemente adotada após as revoluções burguesas do XVIII, sendo a mais notável, a Revolução Francesa, quando se consolidou a queda do absolutismo e o fim da Monarquia na França. O enfraquecimento da forma centralizada do poder político justificada pela vontade divina abriu espaço para a teoria do contrato social. O Estado passou ser considerado fruto de um pacto firmado entre homens livres, que delegam as funções de proteger as suas liberdades e assegurar o exercício de seus direitos a um ente abstrato.

Segundo Ernst Wolfgang Böckenförde, “o ponto de partida e a referência obrigatória da ordem estatal é o indivíduo singular, livre, igual, autodeterminado e com objetivos. Promovê-los é precisamente a razão do Estado, o fundamento que o legitima.”<sup>243</sup>. Assim, o Estado está a serviço do homem e, para tal, são justos os limites impostos as suas atividades e ao seu poder.

O pano de fundo dessas transformações é o Estado Liberal, que estava em plena consolidação conforme os interesses prioritários da classe burguesa emergente (princípios iluministas do racionalismo e do antropocentrismo). Uma vez superados os excessos do período absolutista, surgiu a ideia da previsibilidade de todas as

---

<sup>241</sup> Tradução própria do autor: “este es un proceso histórico que presenta algunos caracteres unitarios, aunque con diferentes modelos constitucionales”. In: MATTEUCCI, Nicola. Organización del Poder y Libertad. **Historia del Constitucionalismo Moderno**. Tradução Francisco Javier Ansuátegui Roig y Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta, 1998. p. 24.

<sup>242</sup> Tradução própria do autor para: “el actual Estado constitucional tiene muchos padres y muchas madres, en función de sus variantes nacionales pero también como tipo”. In: HÄBERLE, Peter. **Libertad, Igualdad, Fraternidad. 1789 como Historia, Actualidad y Futuro del Estado Constitucional**. Tradução Ignacio Gutiérrez Gutiérrez. Madrid: Trotta, 1998. p. 59.

<sup>243</sup> Tradução própria do autor para: “El punto de partida y la referencia obligada del ordenamiento estatal es el individuo singular, libre, igual, autodeterminado, y sus objetivos en la vida terrena; promoverlos es precisamente el por qué del Estado, el fundamento que lo legitima.”. In: BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia**. Tradução Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000. p. 19.

manifestações do poder do Estado, uma vez que o rol dessas atividades estatais de poder deveria estar condicionadas, por meio da existência de normas pré-fixadas.<sup>244</sup>

Nesse primeiro momento da história, as Constituições liberais eram documentos eminentemente jurídico cuja prerrogativa maior era a imposição de limites ao Estado, bem como a garantia da manutenção dos direitos individuais negativos. É quase na metade do século XX, no segundo pós-guerra, que as Constituições começam a espelhar os valores compartilhados pela comunidade que as adotaram, isto é, um caráter comunitário.

As condutas humanas passam a ser valoradas historicamente pela comunidade e tornam-se fundamento para o modo de agir em Sociedade, que, por sua vez, refletiu nos elementos constitucionais de um determinado grupo social. Assim, os direitos fundamentais não deixaram de ser pensados de modo a refletir as perspectivas individuais, mas, senão, o reflexo de valores compartilhados pelo conjunto social.<sup>245</sup>

Como se pode observar, com os novos ideais comunitários, o Estado deixa de lado a sua aparente neutralidade e apoliticidade para avocar fins políticos, assumindo o encargo e o compromisso de transformar a estrutura econômica e social no sentido de uma realização material da igualdade e, via de consequência, busca coibir que a desigualdade de fato destrua a igualdade jurídica. A política estatal promove uma reestruturação da Sociedade que, por sua vez, manifesta-se por múltiplos aspectos.

A constitucionalização de um amplo rol de direitos (econômicos, sociais, culturais e ambientais), promove, intrinsecamente, propósitos emancipatórios cujos objetivos são corrigir ou transformar a ordem social e econômica vigente no sentido de atingir uma real igualdade. À Constituição passa a ser atribuída a função de

---

<sup>244</sup> “Todos los principios esenciales para el Estado de Derecho están incluidos institucionalmente en este concepto de ley. (...) El asentimiento de la representación del pueblo garantiza el principio de la libertad y la posición de sujeto del ciudadano; la generalidad de la ley impide ingerencias en el ámbito de la libertad civil y de la sociedad más allá de sus limitaciones o delimitaciones de carácter general, esto es, válidas para todos por igual; el procedimiento determinado por la discusión y la publicidad garantiza la medida de racionalidad que el contenido de la ley puede humanamente alcanzar”. In: BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia**. Tradução Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000. p. 23.

<sup>245</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Saraiva, 1989. p.31.

programa de ação para os governantes e aos governados. Isso porque, conforme assenta Peter Härbele,

A Constituição não se limita a ser apenas um conjunto de textos legal ou um mero compêndio de regras normativas, mas a expressão de um certo grau de desenvolvimento cultural, um meio de auto representação de todo um povo, um espelho do seu legado cultural e base de suas esperanças e desejos.<sup>246</sup>

Em clara oposição à constituição do Estado Liberal, a Constituição do Estado Social não se limita a dispor sobre as relações de poder vigente, mas assume, antes de tudo, uma estrutura programática cuja efetivação requer o desenvolvimento de ações políticas positivas seja do poder Legislativo, seja do poder Executivo.

O ponto de tensão desta noção política de Constituição reside no aspecto da discricionariedade do Executivo e do Legislativo em adotar ações e políticas positivas para a realização das chamadas normas programáticas, eis que, apesar de serem concebidas como direções a serem observadas e metas a serem seguidas, constituem normas jurídicas – geralmente de cunho social – que podem ser objeto de reivindicação perante o Poder Judiciário.<sup>247</sup>

O professor e constitucionalista português, José Joaquim Gomes Canotilho ensina que ao se incorporar uma dimensão material legitimadora como fundamento constitucional para a política, os poderes constituídos não poderão dispor do teor dos

---

<sup>246</sup> Tradução própria do autor para: “la Constitución no se limita sólo a ser un conjunto de textos jurídicos o un mero compendio de reglas normativas, sino la expresión de un cierto grado de desarrollo cultural, un medio de autorrepresentación propia de todo un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas y deseos”. In: HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**. Tradução Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000. p. 34.

<sup>247</sup> Como exemplo, se pode citar a decisão do STF: ADPF 45, DJU 04.05.2004, Relator Min. Relator Celso de Mello, julgada em 29.04.2004. “Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. (...) É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.”. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 MC/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 10 set. 2023.



preceitos de uma Constituição, visto que são imposições permanentes para o legislador.<sup>248</sup>

A reformulação do papel do Estado, cuja feição passou a ser mais intervencionista, repercutiu no Direito, visto que o ponto central e nuclear desta nova ordem jurídica residia na concretização dos postulados constitucionais – sobretudo nos direitos sociais –, fazendo com que o papel dos órgãos jurisdicionais passasse a ser visto como peça fundamental no controle dos demais poderes. Esta abertura de intérpretes da norma superior resulta na concretização da constituição ao buscar a efetividade do sistema constitucional e dos direitos por ele assegurados. Além disso, como salienta Gisele Guimarães Cittadino

a adoção de uma ordem constitucional concreta de valores; a existência de um conjunto de instrumentos processuais adequados ao exercício da autonomia pública dos cidadãos seja, enfim, quando atribui um papel preponderantemente político ao Supremo Tribunal Federal.<sup>249</sup>

Surge, então, a nova versão do Estado que corresponde ao Estado Democrático de Direito. A incorporação pelos textos constitucionais dos direitos fundamentais e sociais, juntamente com a desconfiança em relação aos critérios simplistas da vontade da maioria (legitimação nazista), fez com que a vontade geral fosse confiada a um terceiro, isento e imparcial, dentro do sistema normativo vigente.<sup>250</sup>

<sup>248</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**. Coimbra: Coimbra Ed., 1994. p. 224-225.

<sup>249</sup> CITTADINO, Gisele Guimarães. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 10.

<sup>250</sup> “A democratização social, fruto das políticas do Welfare State, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais trazem à luz Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política, [...] e o constitucionalismo moderno, a partir da experiência negativa de legitimação do nazi-fascismo pela vontade da maioria, confiou à justiça constitucional a guarda da vontade geral, encerrada de modo permanente nos princípios fundamentais positivados na ordem jurídica. Tais fatores provocam um redimensionamento na clássica relação entre os poderes do Estado, surgindo o Judiciário (e suas variantes de justiça constitucional, nos países que adotaram a fórmula de tribunais ad hoc) como uma alternativa para o resgate das promessas da modernidade, onde o acesso à justiça assume um papel de fundamental importância, através do deslocamento da esfera de tensão, até então calcada nos procedimentos políticos, para os procedimentos judiciais”. In: STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma Nova Crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 128.

Entretanto, o deslocamento do polo de tensão para o Poder Judiciário, em razão da crescente missão constitucional desempenhada, carregou consigo diversas críticas tais como a falta de legitimidade ou falta de representatividade de que se reveste a atividade jurisdicional; a violação e a usurpação de competências de um poder sobre o outro e, também, o desrespeito aos critérios orçamentários previstos.

### 3.2.1 A separação dos poderes

A primeira premissa de análise está centrada em verificar se o papel mais intervencionista do Poder Judiciário nas questões afetas à gestão e à condução de políticas públicas extrapola o princípio constitucional que assegura que os poderes da União – Executivo, Legislativo e Judiciário – são independentes e harmônicos entre si. Fato esse que, por muito tempo, retratou a expressão da própria essência da democracia.<sup>251</sup>

A ideia da separação dos poderes teve por objetivo assegurar o direito de liberdade e, ao mesmo tempo, promover um sistema de controle mútuo entre todas as funções do Estado. Ao se evitar a concentração de poder a uma única esfera ou instituição administrativa, almejava-se compartilhar as responsabilidades dentro de um sistema uniforme e harmônico entre si.

A noção inicial da separação de poderes remonta a pensamento de Aristóteles<sup>252</sup>, quando, já na Grécia antiga, reputava injusto e perigoso concentrar nas mãos de um único poder (ou indivíduo) o controle total das funções típicas de um Estado.<sup>253</sup> Não obstante as primeiras ideias da antiguidade sobre a segmentação do poder, foi com Montesquieu que o modelo de separação de poderes foi concebido

---

<sup>251</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”. *In*: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

<sup>252</sup> Em todo o governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira da satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição.” ARISTÓTELES. **A política**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 127.

<sup>253</sup> “Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”. *In*: MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996 - obra de 1748. p. 148-149.

como sistema, dividido de forma harmônica e independente entre si, entre as funções de legislar, executar e julgar.<sup>254</sup>

O ponto central defendido por Montesquieu era preservar o direito de liberdade frente aos arbítrios estatais de sua época, evitando, por conseguinte, a confusão de competências. A partir da criação de um órgão próprio para cada função, o poder do Estado restaria limitado e neutralizado em defesa das liberdades individuais da Sociedade francesa.<sup>255</sup>

Até a promulgação da Constituição de 1988, especialmente durante a vigência do estado de exceção dos governos militares no Brasil, o Poder Executivo atuava com certa preponderância em relação aos demais Poderes da União. A professora Ada Pellegrini Grinover, relembra que “no Brasil, durante muito tempo os tribunais autolimitavam-se, entendendo não poder adentrar no mérito do ato administrativo. Diversas manifestações do Poder Judiciário, anteriores à Constituição de 1988, assumiram essa posição”.<sup>256</sup>

A constitucionalização dos direitos humanos fundamentais (direitos de natureza prestacionais) fundada na noção *Welfare State*, após a superação do Estado Liberal (não-intervenção - absenteísta), alterou a concepção da separação de poderes, exigindo ações positivas a fim de assegurar os postulados previstos no texto constitucional. Assim, “para ser real o respeito da Constituição e dos direitos individuais por parte do Estado, [era] é necessário dividir o exercício do poder político entre órgãos distintos, que se controlem mutuamente”<sup>257</sup>.

Hodiernamente, não mais se justifica a rigidez que por muitos anos foi defendida em relação à separação dos poderes. Há que se fomentar um regime de colaboração, de cooperação, de modo a unir forças em prol de um bem coletivo

---

<sup>254</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1985. p.78.

<sup>255</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1985. p.78.

<sup>256</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de Políticas Públicas. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WANTANABE, Kazuo (organizadores). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.126.

<sup>257</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª ed. Malheiros, São Paulo, 2014, p. 42.

comum, para assim, poder se concretizar toda a profundidade da normatividade constitucional.<sup>258</sup>

Há, contudo, alguns contornos que são essenciais para o regular funcionamento harmônico entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A independência preconizada, inclusive em nível constitucional, não pode servir de salvaguarda para excessos ou inações. Para tanto, exsurge o sistema de freios e contrapesos, no qual um poder zelará e exercerá um certo controle sobre o outro em caso de desrespeito aos limites constitucionais. Isso porque, como alerta Daniel Passos Silva, “não é a separação de poderes que garante o exercício moderado do poder, mas o sistema de pesos e contrapesos”<sup>259</sup>.

### 3.2.2 A premissa majoritária como requisito democrático

O caráter democrático das decisões proferidas pelo Poder Judiciário no controle de políticas públicas é objeto de grande discussão acadêmica e teórica. Além da possível violação ao princípio da separação de poderes abordada no tópico anterior, a possível usurpação de competências dos Poderes Legislativos e Executivo por meio de uma atuação contramajoritária jurisdicional, acabaria por fulminar a sua legitimidade democrática. Na prática, estar-se-ia alterando o paradigma do processo de tomada de decisões coletivas, passando-se de um ambiente democrático para um elitista, composto por uma minoria de juízes que tomariam decisões.

Crê-se que a “democracia significa governo do povo”<sup>260</sup>, conforme afirma Ronald Dworkin. E, sob esse viés, uma deliberação democrática majoritária repousaria no primado do resultado do processo eleitoral e no convencimento presumido da maioria governar. Assim, o que se pretende analisar é a tensão entre o processo político, os arranjos institucionais e as decisões proferidas pelo Poder

---

<sup>258</sup> “Regime de cooperação entre os poderes não é novo. O próprio regime de separação, tal como idealizado por Montesquieu, previa que o exercício do poder somente seria possível em caso de coincidência de vontades. Assim não ocorrendo, o regime de pesos e contrapesos incumbir-se-á de neutralizar o exercício do poder. Agora, os poderes têm, mais uma vez, que unir forças de modo a desenvolver a normatividade constitucional em toda a sua envergadura e profundidade”. In: PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 80.

<sup>259</sup> PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 78.

<sup>260</sup> DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: a leitura moral da constituição norte-americana**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.23.

Judiciário quando instado a manifestar sobre políticas públicas ou a efetivação de direitos sociais.

A Constituição Federal logo no seu primeiro artigo consignou que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.”<sup>261</sup>

Sob esse enfoque, numa primeira leitura e interpretação do arcabouço institucional brasileiro, tem-se que o texto constitucional atribui competência aos Poderes Legislativo e Executivo para a elaboração e concretização, respectivamente, das políticas públicas. O Poder Judiciário, portanto, na leitura mencionada, não estaria legitimado a intervir ou eleger de qual forma ou quais políticas públicas devam ou não ser implementadas.

Entretanto, com o fenômeno da judicialização da política na busca da concretização de direitos e garantias fundamentais, não raras são as vezes em que o Poder Judiciário acaba por intervir na escolha e gestão de políticas públicas, de modo a impactar diretamente nas escolhas dos representantes eleitos pelo povo para compor o Legislativo e o Executivo.<sup>262</sup> A partir desse cenário, um conjunto de problemas passa a coexistir dentro do sistema democrático vigente, por não encontrar apoio popular, nem tampouco, expressão na arena política.

O autor norteamericano Alexander Bickel, que escreveu o livro *The Least Dangerous Branch*<sup>263</sup> no final da década de 1960 (período da Corte Warren da Suprema dos Estados Unidos, quando foram apreciados diversos casos envolvendo liberdades civis), é um grande crítico às decisões denominadas contramajoritárias, a que chama de ativismo judicial<sup>264</sup>. Para o jurista, todas as questões que envolvem a tomada de

---

<sup>261</sup> “Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”. In: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

<sup>262</sup> DWORIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020. p.226.

<sup>263</sup> BICKEL, Alexander. **The Last Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2ªed. New York: Vail-Ballou Press, 1986

<sup>264</sup> “Por definição, o ativismo judicial descreve como um juiz aborda a revisão judicial, quando os juízes ativistas abandonam a sua responsabilidade de interpretar a Constituição e, em vez disso, decidem os casos para fazer prevalecer as suas crenças e opiniões políticas. *Brown vs Board of Education* foi considerado ativismo judicial na época, quando se declarou que a segregação racial de crianças em escolas públicas era inconstitucional. No entanto, no caso *Dred Scott vs. Sandford* também foi considerado ativismo judicial, pela decisão que manteve a escravidão nos Estados Unidos e negou a

decisões entre princípios morais ou jurídicos são atribuições exclusivas das instituições eleitas.

Alexander Bickel sustenta que o Poder Legislativo era a instituição democrática com maior capacidade de atingir resultados mais bem fundamentados sobre os direitos morais dos indivíduos. Isso porque, os resultados das decisões ativistas proferidas no período da Corte Warren até poderiam ser justificadas caso apresentassem resultados desejáveis, o que, segundo ele, não ocorreram.<sup>265</sup>

Os Tribunais, inclusive a Suprema Corte, devem decidir em bloco de casos com base em princípios, em vez de responder fragmentariamente a um conjunto em constante alteração de pressões políticas. Devem agir assim não apenas porque sua moralidade institucional exige, mas porque sua estrutura institucional não oferece meios através dos quais possam aferir as forças política, mesmo que desejassem.<sup>266</sup>

Outra crítica de Alexander Bicker à força contramajoritária de decisões judiciais tem origem no célebre caso *Marbury vs Madison*. Na sua visão, o controle de constitucionalidade é levado a efeito nesse julgamento.

Marshall tentou uma delas quando falou em impor em nome do "povo" os limites que ele havia ordenado para as instituições de governo limitado. Mas a palavra "povo" usada aqui é uma abstração. Não necessariamente, de forma alguma, é uma abstração sem sentido ou pernicioso: é uma abstração sempre carregada de emoção, mas não de representação – uma abstração que obscurece o fato de que, quando o STF declara inconstitucional uma sanção legislativa ou um ato executivo eleito, ela dobra a vontade dos representantes do povo real aqui e agora – ela exerce o controle não em nome da maioria, mas contra ela. O controle judicial pertence a um aquário totalmente diferente do que a democracia, e é por isso que pode ser feita a acusação de que o controle é antidemocrático.<sup>267</sup>

---

legalidade da cidadania negra na América" (tradução própria do autor). In: RODIA, Tina. What defines judicial activism? Not being an activist, says Kermit Roosevelt. **Pen Carrey Law**. July, 2022. Disponível em: <https://penntoday.upenn.edu/news/what-defines-judicial-activism-not-being-activist-says-kermit-roosevelt>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>265</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020. p.225-226.

<sup>266</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020. p.225-226.

<sup>267</sup> "Marshall attempted one of them when he spoke of executing in the name 'of the people' the limits he had ordained for the institutions of a limited government. But the word 'people' as used here is an abstraction. It is not necessarily, in any way, a meaningless or pernicious abstraction: it is an abstraction always loaded with emotion, but not with representativeness – an abstraction that obscures the fact when the Supreme Court declares a legislative sanction or an executive action unconstitutional. Elected, she bends the will of the representatives of the real people here and now – she exercises control not on

Assim, os que advogam a tese da força contramajoritária das decisões judiciais afirmam, substancialmente, que pelo fato de o poder judicial não ser eleito pelo povo ele não pode(rá) exercer o controle de constitucionalidade ou legalidade de atos administrativos e, tampouco, ser o censor dos demais poderes instituídos os quais contam com os votos populares, que avalizam e conferem legitimidade democrática própria aos seus atos.

Por outro lado, há também correntes que buscam neutralizar os argumentos da falta de legitimação democrática do Poder Judiciário, quando este profere decisões que impliquem intervenção em políticas públicas ou asseguram a fruição de direitos fundamentais. O Estado Democrático de Direito demanda, para a sua sobrevivência, a existência de instituições sólidas que garantam a harmonia interna nacional. São necessárias regras justas e isonômicas que criem um ambiente de mínima confiança nos atos estatais.<sup>268</sup>

A legitimidade democrática dos atos estatais não se limita ao sufrágio e ao resultado do pleito eleitoral. O conceito deve ser entendido de forma ampliada a fim alcançar todos os processos que são produtos do próprio sistema político vigente. Como exemplos do ponto de vista sustentado pelo autor, tem-se que a CRFB assegura que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e fundamentadas as suas decisões. Assim, a coexistência de elementos como a transparência e a fundamentação das decisões dão amparo à legitimidade judicial.

Tem-se, ainda, que todo sistema eleitoral é composto por um conjunto de regras e de instituições que passa a definir a cidadania ativa e passiva. Quem pode

---

behalf of the majority but against it. Judicial control belongs in an entirely different fishbowl than democracy and that is why the accusation can be made that control is undemocratic." *In*: BICKEL, Alexander. **The Last Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2ª ed. New York: Vail-Ballou Press, 1986. p. 16-17.

<sup>268</sup> "A premissa majoritária é a tese a respeito dos resultados justos de um processo político: insiste em que os procedimentos políticos sejam projetados de tal modo que, pelo menos em assuntos importantes, a decisão a que se chega seja a decisão favorecida pela maioria dos cidadãos ou por muito entre eles, ou seja, pelo menos a decisão que eles favoreciam se dispusessem de informações adequadas e de tempo suficiente para refletir." *In*: DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: a leitura moral da constituição norte-americana**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.24. Mauro Cappelletti compartilha do mesmo entendimento ao concluir que "a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples ideia majoritária, Democracia [...], significa também participação, tolerância e liberdade. Dessa forma, os princípios de justiça parecem posicionar-se contra o argumento derivado da democracia, e não a seu favor". *In*: CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 107.

votar, quem pode ser votado, como será o financiamento eleitoral, como serão as coligações, entre outras diversas condições para que a escolha popular seja levada a termo. A previsão de regras e procedimentos expressos é o fator de legitimação da atuação dos poderes instituídos.

Se por um lado tem-se pensamentos que advogam pela legitimidade e salvaguarda de decisões majoritárias, por outro, a imutabilidade de decisões tomadas pela maioria poderá representar uma ameaça aos direitos das minorias. E alerta Robert Dworkin “que não parece justo ou coerente permitir que a maioria julgue em causa própria.”<sup>269</sup> E, conclui o autor

A teoria constitucional em que se baseia nosso governo não é uma simples teoria da supremacia das maiorias. A Constituição, e particularmente a Bill of Rights, destina-se a proteger os cidadãos (ou grupos de cidadãos) contra certas decisões que a maioria pode querer tomar, mesmo quando essa maioria age visando o que considera ser o interesse geral ou comum.<sup>270</sup>

Mauro Cappelletti, em ensaio que buscava averiguar se a função do juiz era meramente interpretativa e de aplicação do Direito ou, de outro lado, se participava efetivamente da atividade legislativa, asseverou que os conflitos em torno da função judicial não residem no binômio interpretação e criação do direito, mas sim no grau e modos de criatividade, limites e aceitabilidade da criação do Direito pelos órgãos judiciários.<sup>271</sup> Isso porque, na melhor arte em que as leis possam ser redigidas, mesmo com a mais simples e precisa redação sempre haverá lacunas legislativas que deverão ser preenchidas pelo juiz, de modo a atrair ambiguidades e incertezas que, inevitavelmente, deverão ser resolvidas, em *ultima ratio*, pelo judiciário.<sup>272</sup>

O grau de interpretação e de criatividade pode ser menor ou maior conforme a técnica de julgamento a ser aplicada. Haverá maior criatividade quando o juiz proferir a sua decisão com base na equidade. Por outro lado, será menor quando

<sup>269</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020. p.223.

<sup>270</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020. p.208-209.

<sup>271</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 21.

<sup>272</sup> BARWINCK, Garfield. **Judiciary Law: some observations in general**. London: The Athole Press, 1970. p. 242. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3341&context=wlr>; Acesso em: 28 nov. 2022.



a interpretação estiver de acordo com a lei ou baseada em precedentes. Na visão de Mauro Cappelletti, em ambos os casos a atividade judicial se assemelhará ao do legislador, uma vez que as duas funções não são totalmente livres, por terem na constituição e nas decisões judiciais as suas liberdades contidas.<sup>273</sup>

### 3.2.3 A reserva do possível

Dentro de um Estado Democrático de Direito deve-se observar as distribuições de competências e atribuições inerentes a cada um dos poderes instituídos pela Constituição. Não é demais lembrar que as ações positivas do Estado são executadas por meio de políticas públicas que, por sua vez, originam-se de decisões e escolhas feitas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Esse processo, em tese, leva em conta as necessidades sociais e a capacidade econômica estatal para fazer frente e suprir as demandas apresentadas pela Sociedade.

Num país com graves problemas e desigualdades sociais, as necessidades da população são cada vez maiores. Não há como ser diferente. A prestação dos serviços públicos de modo a atender os mais diversos direitos sociais é um constante desafio da administração pública nas três esferas de governo. As dificuldades não se limitam às questões operacionais e estruturais, são mais profundas. Num campo de vastas demandas, há limites orçamentários intransponíveis.

Além das escolhas discricionárias na formulação de políticas públicas, o que vai determinar a sua imediata implantação (não se está a considerar que ela vá ser efetiva ou não, mas apenas o início da sua execução) é a disponibilidade orçamentária do ente público. A capacidade econômica é que balizará o momento em que o Estado terá condições de elaborar e executar uma ação positiva em prol do cidadão. Baseado nessa premissa, a questão orçamentária passou a ser apontada como justificativa para a postergação ou a não concretização de determinados direitos sociais.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 21.

<sup>274</sup> Para Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, tem como característica uma trílice dimensão: “a) a real disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos sociais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, e, em países como o Brasil, ainda reclama equacionamento em termos de sistema federativo; e c) o problema da

A doutrina nacional possui uma multiplicidade de opiniões sobre as características e o real alcance da denominada cláusula de reserva do possível.<sup>275</sup> A compatibilização da implantação do rol de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 encontra barreiras na medida em que a sua efetivação depende de ações programáticas a serem estabelecidas por meio de políticas públicas e, ainda, de disponibilidades orçamentárias para a sua imediata implantação, conforme advoga Amauri Feres Saad.<sup>276</sup>

A jurisprudência, por sua vez, reiteradamente vem se posicionando pela possibilidade de aplicação da cláusula da reserva do possível ao entender que ela “não pode ser invocada pelo Poder Público, como o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição”. Isso porque, o texto constitucional fundando no postulado da dignidade da pessoa humana “encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial.”<sup>277</sup>

O Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais contempla que os países signatários deverão se comprometer a empregar o máximo de recursos disponíveis para que os direitos sociais sejam implantados e, devidamente, efetivados, ainda que de forma progressiva.<sup>278</sup>

Com efeito não há como se negar que eventual falta de recursos financeiros é um fator que dificulta a implantação de ações positivas do Estado. Entretanto, de outro vértice, não há como se subtrair o caráter vinculante que possuem os direitos

---

proporcionalidade da prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito”. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 577.

<sup>275</sup> A expressão reserva do possível foi utilizada pela primeira vez no Tribunal Constitucional da Alemanha, quando a corte discutiu a respeito da concretização de direitos sociais pela via judicial.

<sup>276</sup> SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 225.

<sup>277</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 639337/SP**. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/8/11. Vide, a título de ilustração, AgRAI 474.444/SP, rel. Min. Marco Aurélio; AgRRE 410.715/SP, Rel. Min. Celso de Mello; AGRRE 436.996/SP, Rel. Min. Celso de Mello.

<sup>278</sup> “Artigo 2º §1. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”. *In*: OAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

sociais. A norma constitucional impõe a eficácia imediata de direitos dessa natureza, sendo que a eventual escassez de recursos públicos não pode ser fundamento para tornar inócuo o comando constitucional positivo.

A escassez de recursos não será equacionada no apagar das luzes. É um problema que o Brasil já convive há algum tempo. Corolário lógico desse retrato fático é que, não tendo recursos para se assegurar todos os direitos sociais previstos de uma única vez, haverá direitos que permanecerão inadimplidos. A escolha de qual direito assegurar e qual direito não assegurar é, por evidência, uma escolha política. Assim, mesmo sendo parco o orçamento para a concretização de todos os direitos sociais, um mínimo deverá ser cumprido.

O planejamento vincula a atuação do Poder Público e a implementação de políticas públicas setoriais e respectivos investimentos de curto, médio ou longo prazos devem seguir as regras orçamentárias constitucionais. Não somente os direitos exclusivamente sociais envolvem recursos orçamentários, uma vez que as políticas que envolvem à redução do risco e a gestão do ciclo de desastre também demandam significativos aportes financeiros.

Em matéria de Desastres ambientais, que acarretam por diversas vezes situações de calamidade pública ou emergência, a partir da Emenda à Constituição n. 109/2021 foram criados novos mecanismos fiscais de exceção para que se possam realocar verbas orçamentárias para ações de resposta a esses fenômenos naturais.<sup>279</sup>

Dessa forma, as ações que buscam reduzir as vulnerabilidades como fator de gestão de Desastres devem investir em transparência, em comunicação, em informação e na gestão participativa, forma democrática e republicana de se concretizar os ideários sociais e fundamentais, como forma de uma gestão eficiente.

---

<sup>279</sup> “Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da [Constituição Federal](#) e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19”. In: BRASIL. Planalto. **Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 2 ago. 2022.

Importante ainda ressaltar que o controle judicial não será considerado adequado quando restar demonstrada a legalidade de escolha, a necessidade, a razoabilidade e a adequação orçamentária da política pública. A escolha feita e a sua pertinência a determinado momento econômico social, acaba por limitar a ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo. Ademais, nas formas mais usuais da tutela jurisdicional baseada em demandas eminentemente adversariais “é muito comum que os recursos proporcionados pela coletividade sejam, sem nenhuma razão sólida, direcionados para garantir os direitos de alguns cidadãos em detrimento dos direitos dos outros.”<sup>280</sup>. E isso, é justamente o que se busca evitar.

Além desses três fatores recém abordados – separação de poderes, poder contramajoritário e reserva do possível – entende-se relevante para o suporte teórico da presente pesquisa a análise de teorias de interpretação do direito, que analisam o sistema normativo a partir da junção da moral ao direito, como fortalecimento dos direitos fundamentais; dos limites da discricionariedade judicial; dos critérios de legitimação pelo procedimento e pela ampliação dos intérpretes das normas constitucionais como formas de se desvincilhar dos limites impostos pelo positivismo. A interpretação do direito além de buscar extrair o máximo da norma constitucional, deve também estar preocupada legitimidade democrática nas tomadas de decisão.

### **3.3 TEORIAS DE PENSAMENTO JURÍDICO COMO FUNDAMENTO DE LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS**

Desde a época da antiguidade, nos primeiros povos gregos, o ser humano busca encontrar a relação entre o direito e a sua razão de existir. Os primeiros registros apontam para uma legitimação natural dos direitos, algo que assentava o direito como uma ordem natural das coisas, vinculada a figura de um ser superior em representação a vontade divina. Esse modelo de pensamento sempre entendeu o direito como algo anterior ao próprio direito positivo, que não poderia ser objeto de controvérsia sob pena de violar o fluxo natural da vida, além de ir de encontro com as

---

<sup>280</sup> STEPHEN, Holmes; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. p. 8.

ideias de justiça e da prudência, máximas essas, consideradas fundamentais no pensamento jusnaturalista de Aristóteles.

A ideia de bem como elemento de realização e satisfação do ser humano está atrelada a própria natureza do ser. O direito é justificado pelo viés de uma ordem supralegal de valores que deverão indicar o caminho certo a ser seguido. Esse rol de direitos naturais não se confunde com os direitos subjetivos decorrentes da condição humana, mas senão, de critérios de justo ou devido, decorrentes de um mundo em harmonia, guiado pela razão universal, sendo a ordem natural das coisas o vetor que conduz o padrão de comportamento de cada ator na Sociedade.

No evoluir da história, essa corrente de pensamento se sustentou até a idade média, quando o polo metafísico de legitimação do direito deixou de ser a ordem natural e cosmológica do mundo e passou a considerar um ser divino transcendental. A concepção do cosmo deu espaço para uma visão teológica do direito, a partir da onipotência e sabedoria infinito de Deus, a quem se creditava o andamento do mundo.<sup>281</sup>

Já no final do medievo, a concepção teológica começa a perder força, quando pensadores passam a trabalhar com o poder pleno do sujeito individual, ou seja, o próprio sujeito ao conhecer o mundo passa a observar e percebê-lo como limite de tudo, inclusive como elemento central de transformação. A racionalidade do ser alimenta um processo de afastamento da tradicional concepção divina presente no interior das diversas formas de vida, resultando, assim, naquilo que Jürgen Habermas denominou de primado de uma subjetividade unilateral.<sup>282</sup>

O crescimento do movimento do racionalismo em superação ao direito natural deu impulso e fortaleceu o movimento do positivismo jurídico como teoria filosófica abrangente e como forma de definição do direito. O pensamento positivista<sup>283</sup>, desvinculado de qualquer amarra transcendental, seja de caráter

---

<sup>281</sup> VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.204-205.

<sup>282</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Tradução Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.23-24.

<sup>283</sup> Não obstante não seja o objeto do presente estudo a teoria do pensamento positivista, é importante ressaltar que houveram algumas versões e fases dentro dessa linha de pensamento. Contudo, a principal característica é a supremacia do sujeito e da sua subjetividade. Em termos gerais, o primeiro momento do pensamento positivista encontrava no legislador o ápice de legitimação do direito. Já num

cosmológico natural seja de caráter divino, pautava-se na ciência que tinha por objeto a produção de direito decorrente da atividade legislativa. Qualquer outro elemento que não se vinculasse a atos normativos vinculados à autoridade política era tido como estranho ao sistema jurídico. Nesse período, a moral deixa de pertencer ao mundo jurídico.

Infelizmente, foi com base no pensamento positivista que o mundo foi aviltado e aterrorizado por duas grandes guerras travadas no início do século XX no velho continente. O afastamento do direito e da moral, a ausência de direitos humanos universais, a presença de um discurso solipsista acabou por desencadear conflitos globais e no reconhecimento da falência da teoria do positivismo como teoria jurídica predominante.<sup>284</sup>

### 3.3.1 A interpretação do direito sob o olhar do Ronald Dworkin

O jurista norte-americano Ronald Dworkin tem grandes contribuições para o estudo dos direitos fundamentais, a partir do seu conceito substancialista de democracia constitucional. Dworkin defende que a proteção dessa categoria de direitos é de competência das instâncias jurisdicionais, e, a partir desse viés, o juiz deverá seguir um método no processo de sua efetivação.

---

segundo momento, os positivistas reconheceram uma zona subjetiva de interpretação, na qual, o magistrado poderia, de forma solipsista, escolher o caminho a ser tomado. Os amplos poderes que eram restritos e legítimos do legislador, passaram a ser compartilhados também com os julgadores. Herbert Hart e Hans Kelsen são autores de grande representatividade na segunda fase do pensamento positivista. Para o professor Lenio Luiz Streck “o positivismo é uma postura científica que se solidifica de maneira decisiva no século XIX. O “positivismo” a que se refere o termo *positivismo* é entendido como sendo os *atos* (lembramos que o neopositivismo lógico também teve a denominação “empirismo lógico”). Evidentemente, *atos*, aqui, correspondem a determinada interpretação da realidade que engloba apenas aquilo que se pode contar, medida ou pesar ou, limite, algo que se possa definir por meio de um experimento.”. *In*: STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.32.

<sup>284</sup> “Estudos sobre epistemologia e linguagem jurídicas, validade das normas, tinham nos anos 80 por base o positivismo jurídico, sua possibilidade e limites em um mundo no qual a globalização era apenas uma alternativa, a União Europeia ainda dava seus primeiros passos e as tecnologias de comunicação e informação ainda não permitiam vislumbrar o alcance da internet ou do telefone celular. O período pós-guerra na Europa, os anos 70 na Espanha e Portugal e as décadas de 80 e 90 no Leste Europeu e na América Latina, marcaram a transição de regimes autoritários para governos democráticos. As Constituições que resultaram desses processos de transição adquiriram um novo status jurídico e político e tornaram-se ao mesmo tempo sujeito e objeto de uma teoria constitucional cujas bases estavam fundadas no modelo norte americano.”. *In*: BARBOSA, Cláudia Maria. A legitimidade do exercício da jurisdição constitucional no contexto da judicialização da política. *In*: BARBOSA, Cláudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne (organizadoras). **Limites e possibilidade da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil**. Curitiba: Letras da Lei, 2018. p. 50.

Albert Calsamiglia sustenta que a obra de Ronald Dworkin constitui uma das mais valiosas contribuições da filosofia jurídico-política do final do século XX, uma vez que rompeu o isolamento tradicional das ciências jurídicas e sociais ao expandir as fronteiras do seu pensamento para outras áreas do saber.<sup>285</sup> A crítica ao positivismo e ao utilitarismo repercutiu a polémica de suas teses no meio acadêmico, ao propor uma teoria que não isole o direito da moral, da filosofia e, ainda, que não se limite apenas a funções descritivas (porque preexistem à discussão judiciária).<sup>286</sup>

A partir do que convencionou chamar de “leitura moral da Constituição”<sup>287</sup>, Ronald Dworkin pretendeu desenvolver uma teoria e uma forma de interpretar o direito estruturada na questão moral, em clara tentativa de expandir os limites impostos pela concepção positivista. Isso porque, o ordenamento jurídico não estaria circunscrito unicamente nas leis postas, mas contava, também, com valores morais que o integram.<sup>288</sup>

O direito e a moral não podem ser separados, visto que um depende do outro, conquanto não se identifiquem. Os princípios decorrentes desses dois elementos são anteriores ao Estado e à ordem jurídica, de modo que não estão

---

<sup>285</sup> “No es frecuente que los trabajos de un filósofo del derecho despierten el interés y la crítica de constitucionalistas, sociólogos, filósofos, economistas, politólogos o estudiosos de la ética. Sin duda, tiene muchos más detractores que defensores. Uno de sus méritos incuestionables ha sido provocar la discusión más allá de sus límites gremiales y académicos para extenderse a ámbitos pluridisciplinarios y llegar a públicos que en principio no están interesados en los problemas específicos de los juristas tal y como se han tratado en los círculos de especialistas.”. In: CALSAMIGLIA, Albert. El concepto de integridade en Dworkin. **Cuadernos de Filosofía del Derecho**, n. 12, 1992. p. 155-176. p.155. Disponível em: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/el-concepto-de-integridad-en-dworkin-0/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>286</sup> CALSAMIGLIA, Albert. ¿Por qué es importante Dworkin? Doxa, **Cuadernos de Filosofía del Derecho**. n. 2, 1985. pags. 159-165. p. 159. Disponível em: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10999/1/Doxa2\\_10.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10999/1/Doxa2_10.pdf). Acesso em: 14 jun. 2023. O autor norte-americano Robert Dworkin ao longo de seus escritos tece críticas ao positivismo, em especial ao autor Herbert Hart, pois segundo Dworkin, “a versão do positivismo oferecida por Hart é mais complexa [...] e o seu teste para verificar a validade das regras do direito é mais sofisticado.”. In: DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 35.

<sup>287</sup> DWORKIN, Ronald. **Freedom’s Law**. Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1996. p. 2.

<sup>288</sup> “El razonamiento jurídico, según Dworkin, invoca y utiliza principios que los tribunales desarrollan lentamente mediante un largo proceso de razonamiento y de creación de precedentes. Estos principios son específicamente morales. En consecuencia, el razonamiento jurídico depende del razonamiento moral, en el sentido que los principios morales juegan un papel muy importante en el razonamiento jurídico, especialmente en los casos difíciles. Y, por tanto, la tesis central del positivismo — la separación entre el derecho y la moral — es falsa”. In: 4 CALSAMIGLIA, Albert. Ensayo sobre Dworkin (Prólogo a la Edición Española). In: DWORKIN, Ronald. **Los Derechos em Serio**. Traducion Marta Gustavino. Madrid: Ariel, 1997. p. 11.

sujeitos ao reconhecimento da autoridade competente, pois eles não nascem com a legislação e não precisam ser positivados.<sup>289</sup>

Dworkin critica a adoção da escola utilitarista, porquanto esta parte da premissa que ao se fixarem objetivos coletivos os direitos individuais deverão ser sacrificados. Ou seja, o utilitarismo defende o sacrifício do indivíduo em prol de um bem-estar da maioria. Entretanto, para jurista norte-americano não é possível submeter o livre gozo e fruição dos direitos individuais a critérios de bem-estar social ou a qualquer outro tipo de valor coletivo. Os direitos individuais, pelo seu conteúdo moral, são autônomos por si mesmo.

Ronald Dworkin apresenta um pensamento contrário à ideia de democracia majoritária, cuja principal característica tem alicerce na absoluta prevalência das decisões tomadas pela maioria. Em contraponto a sua insurgência, o autor propõe a ideia de uma democracia constitucional, baseada na premissa em que todos os membros de uma comunidade são titulares de direitos fundamentais, o que justifica o tratamento igualitário a partir de critérios isonômicos, com igual respeito e consideração a opinião de individual.<sup>290</sup>

A forma de democracia constitucional defendida por Dworkin tem dois tipos de regras que condicionam o processo democrático. O primeiro conjunto de regras são denominados de regras possibilitadoras. Essas regras prescrevem o processo democrático ao descrever os elementos de cidadania (quem pode votar e ser votado), ao prever as instituições que serão compostas pelos representantes eleitos, as formas de relacionamento institucional, ou seja, abordam as questões estruturais de um governo de maioria. O segundo grupo é composto pelas regras constitucionais limitantes, que dispõe sobre direitos básicos para a uma associação legítima.

A democracia majoritária está sedimentada prioritariamente nas regras possibilitadoras, cujo principal objetivo é garantir que a vontade da maioria tenha voz nas tomadas de decisão, enquanto, a concepção de democracia constitucional

---

<sup>289</sup> Apesar de aparentar fortemente influenciado pelo jusnaturalismo, Calsamiglia traz a ideia que Dworkin buscava construir uma terceira via entre o positivismo e o jusnaturalismo. *In*: CALSAMIGLIA, Albert. Ensayo sobre Dworkin (Prólogo a la Edición Española). *In*: DWORKIN, Ronald. **Los Derechos en Serio**. Traducion Marta Gustavino. Madrid: Ariel, 1997. p. 12.

<sup>290</sup> DWORKIN, Ronald; HABERMAS, Jürgen; Günther Klaus. Impera el derecho sobre la política? **La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad**, nº 4, 1998, págs. 5-22. p. 6.



defendida por Ronald Dworkin conjuga, além das regras procedimentais, um conjunto de direitos fundamentais dos seres humanos para a formação de uma comunidade democrática.

Uma democracia não se completa unicamente por meio de decisões tomadas de forma majoritária, mas sim, clama por um governo e uma Sociedade que assegure o igual direito a todos de ouvir e serem ouvidos em condições democráticas. A moral de que trata Ronald Dworkin não corresponde a moral sociológica, todavia de uma moral racional, cuja essência é assegurar a igualdade, por meio de um julgamento substantivo.

Os direitos individuais pressupostos das regras da democracia constitucional devem ser resguardados do debate legislativo que possa levar a qualquer forma de retrocesso. Eventuais decisões, ainda que tomadas por grupos de interesses majoritários, encontrará no Poder Judiciário o controle de legalidade e de compatibilidade com os princípios e a moral apropriada para o caso em concreto.

Surge, portanto, questionamentos acerca da possível lesividade à democracia quando questões de política de princípios são analisadas e decididas por tribunais e não por representantes eleitos pelo povo. Para essa indagação, Dworkin afirma desconhecer razões pelas quais decisões legislativas sobre direitos fundamentais sejam mais precisas do que decisões judiciais. Isso porque, os legisladores não estão em melhor posição privilegiada do que os juízes. Muito pelo contrário, o autor sustenta que praxe para decidir questões sobre direito, no que se refere à coerência especulativa, tem a propensão de ser mais bem desenvolvida por meio do discurso judicial do que no legislativo.<sup>291</sup>

A coerência especulativa busca uma decisão mais justa e imparcial, na medida em que é a partir do contraexemplo da situação hipotética que o exame do direito passa a pelo crivo da justificação. A técnica de examinar uma reivindicação, o ponto e o contraponto – contraditório e a ampla defesa – é que fundamenta a decisão,

---

<sup>291</sup> DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ª ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p.26-27.

sendo, pois, nas palavras de Dworkin, “muito mais desenvolvidas em juízes que em legisladores de ou na massa dos cidadãos que elegem os legisladores.”<sup>292</sup>

Com efeito, numa democracia o poder político está nas mãos do povo. Entretanto, adverte o autor norte-americano que “é demais por evidente que nenhuma democracia proporciona a igualdade genuína de poder político”<sup>293</sup>. Assim, na visão de Dworkin as minorias organizadas passam a ter mais possibilidades de resguardar seus direitos e interesses em decisões proferidas pelo judiciário do que pela via ordinária legislativa, quando os grandes grupos têm maior poder de pressão e possuem maior capacidade de impor seus interesses.<sup>294</sup> E, conclui o jurista,

Posso ter dado a impressão de que democracia e Estado de Direito são conflitantes. Não é isso; pelo contrário, esses dois valores políticos estão enraizados em um ideal mais fundamental, o de que qualquer governo aceitável deve tratar as pessoas como iguais. O Estado de Direito, na concepção que defendo, enriquece a democracia ao acrescentar um fórum independente, um fórum de princípio, e isso é importante, não apenas porque a justiça pode ser feita ali, mas porque o fórum confirma que a justiça, no fim, é uma questão de direito individual, não isoladamente uma questão de bem público.<sup>295</sup>

É dentro dessa perspectiva que Ronald Dworkin defende que a interpretação moral da Constituição realizada pelos juízes não é contrária ao princípio

---

<sup>292</sup> DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ª ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 27.

<sup>293</sup> “Sem dúvida, é verdade, como descrição bem geral, que numa democracia o poder está nas mãos do povo. Mas é por demais evidente que nenhuma democracia proporciona a igualdade genuína de poder político. Muitos cidadãos, por um motivo ou por outro, são inteiramente destituídos de privilégios. O poder econômico dos grandes negócios garante o poder político especial a quem os gere. Grupos de interesse, como sindicatos e organizações profissionais, elegem funcionários que também têm o poder especial. Membros de minorias organizadas têm, como indivíduos, menos poder que membros individuais de outros grupos que são, enquanto grupos, mais poderosos. Essas imperfeições no caráter igualitário da democracia são bem conhecidas e, talvez particularmente irremediáveis. Devemos levar em conta ao julgar quando os cidadãos individualmente perdem de poder político sempre que uma questão sobre direitos individuais é tirada do legislativo e entregue aos tribunais. Alguns perdem mais do que outros apenas porque têm mais a perder. Devemos também lembrar que alguns indivíduos ganham em poder político com essa transferência de atribuição institucional. Pois os indivíduos têm poderes na concepção de Estado de Direito centrada nos direitos, que não têm centrada na legislação. Eles têm o direito de exigir, como indivíduos, um julgamento específico acerca de seus direitos. Se seus direitos forem reconhecidos por um tribunal, esses direitos serão exercidos, a despeito de nenhum Parlamento ter tido tempo ou vontade de impô-los. [...] Se os tribunais tomam a proteção de direitos individuais como sua responsabilidade especial, então as minorias ganharão em poder político, na medida em que o acesso aos tribunais é efetivamente possível e na medida em que as decisões dos tribunais são efetivamente fundamentadas”. In: DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ª ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p.31.

<sup>294</sup> DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ª ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 31.

<sup>295</sup> DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ª ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 38-39.

republicano. É do cotidiano jurídico que os operadores do direito enfrentem diariamente questões que envolvam conteúdos morais abstratos que só podem ser aplicados ao caso concreto por meio de novos julgamentos morais. Assim, a prática da leitura moral não se revela em algo revolucionário, senão o trabalho diário daqueles que lidam com a Constituição.<sup>296</sup>

### 3.3.2 A discricionariedade e a atuação do juiz

Um judiciário mais ativo e atuante para a concretização de direitos fundamentais é um dos pressupostos para a construção de uma comunidade verdadeiramente democrática segundo Dworkin. Os princípios exigidos pela moralidade política não apenas admitem como pressupõe decisões contramajoritárias. A reaproximação do direito, da moral e da política são pontos sempre presentes nas posições contrárias ao positivismo.

A identificação de um sistema jurídico de cunho normativista, ou seja, de um sistema composto apenas por regras faz do positivismo uma teoria que limita o direito a um único teste central, de modo a ignorar e desprezar o importante papel desempenhados pelos demais padrões de integridade que não são alcançados pelas regras.<sup>297</sup>

Nesse sentido, quando um sistema jurídico é visto e interpretado pela perspectiva única da regra, criar-se-á um ambiente propício ao surgimento de lacunas.<sup>298</sup> A dinâmica social moderna traz consigo inúmeras questões complexas

---

<sup>296</sup> “So, to repeat, the moral reading is not revolutionary in practice. Lawyers and judges, in their day-to-day work, instinctively treat the Constitution as expressing abstract moral requirements that can only be applied to concrete cases through fresh moral judgments. As I shall argue later in this introduction, they have no real option but to do so. But it would indeed be revolutionary for a judge openly to recognize the moral reading, or to admit it. (...) There is therefore a striking mismatch between the role the moral reading actually plays in American constitutional life and its reputation”. In: DWORKIN, Ronald. **Freedom’s Law**. Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1996. p. 3.

<sup>297</sup> “Minha estratégia será organizada em torno do fato de que, quando os juristas raciocinam ou debatem a respeito de direitos e obrigações jurídicos, particularmente naqueles casos difíceis nos quais nossos problemas com esses conceitos parecem mais agudos, eles recorrem a padrões que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões.”. In: DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36.

<sup>298</sup> “Se quisermos especificar, a incompletude consiste no fato de que o sistema não compreende nem norma que proíbe determinado comportamento nem que o permite. De fato, se se pode demonstrar que nem a proibição nem a permissão de um determinado comportamento podem ser deduzidas do sistema, tal como é posto, é preciso dizer que o sistema é incompleto, que o ordenamento jurídico tem uma lacuna.”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução Ari Marcelo Solon. São Paulo: EDIRPO, 2011. p. 116.

para as quais a proposta normativista carregada pelo positivismo não preveja, de fato, nem a permissão nem a proibição de um determinado comportamento, o que, segundo assinala Robert Dworkin, confiará o juiz, a propriedade discricionária<sup>299</sup> de resolução de conflitos.

A possibilidade de a tutela jurisdicional apreciar e decidir questões relacionadas a direitos fundamentais traz à tona a preocupação de um ativismo judicial que possa vir resultar em versões autoritárias da atuação dos juízes. A interpretação da Constituição deve ser realizada a partir de limites claros e previamente estabelecidos, a fim de evitar que as cortes julgadoras se socorram de critérios discricionários para a aplicação do direito. É partir dessa premissa, que Dworkin sustenta que o direito como integridade contesta qualquer forma de ativismo em que o juiz ao decidir rejeite a Constituição, os precedentes e as tradições culturais, pois o magistrado não deve aplicar a Constituição por suas convicções morais, senão por processo interpretativo comprometido em envolver valores morais, de justiça e de cultura política, de modo a não permitir que o julgamento se transforme num espaço autoritário.<sup>300</sup>

Dentro do sistema jurídico proposto por Dworkin, cuja composição não está limitada apenas por regras, são compreendidas duas perspectivas que exurgem como outros critérios que contribuem para delimitar a atividade judicial, quais sejam, os princípios e as diretrizes políticas. Seja para aqueles casos denominados fáceis, ou, de outro lado, para os casos difíceis, os juízes têm a sua disposição critérios prévios e já estabelecidos para aplicar o direito ao caso concreto da melhor forma possível.

A diretriz política consiste em um padrão que “estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. O conceito político não se limita apenas a melhoramentos futuros, eis que contempla também “certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem

---

<sup>299</sup> “Isso significa, em outras palavras, que, no caso de um conflito no qual não se possa aplicar nenhum dos três critérios, a solução do conflito é confiada à liberdade do intérprete; poderíamos quase falar de um autêntico poder discricionário do intérprete, ao qual cabe resolver o conflito segundo a oportunidade [...]”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução Ari Marcelo Solon. São Paulo: EDIRPO, 2011. p. 103.

<sup>300</sup> DWORKIN, Ronald. **Império do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 3ª reimpressão. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 450.

que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas.”<sup>301</sup> Já o princípio, constitui um padrão a ser observado “não porque vá promover ou assegurar uma condição econômica, política ou social desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma dimensão da moralidade.”<sup>302</sup>

Por meio de dois exemplos, Dworkin busca demonstrar que dentro de um sistema jurídico há outros padrões jurídicos que podem ser utilizados como forma de se buscar justiça.

No primeiro caso, *Riggs vs Palmer*, o tribunal de Nova Iorque foi provocado a decidir se um herdeiro nomeado em testamento teria o direito à herança que lhe houvera sido prometida, por meio de manifestação formal, muito embora, o próprio beneficiário da herança houvesse praticado o homicídio do testador com o objetivo de antecipar a herança. A legislação testamentária vigente à época nada dispunha de forma a impedir a transmissão dos bens. Entretanto, a corte de Nova Iorque, na omissão legislação, entendeu que “todas as leis e contratos podem ser limitados na sua execução e seu efeito por máximas gerais e fundamentais do direito costumeiro.”<sup>303</sup> O assassino não recebeu a herança, porque “ninguém será permitido lucrar com a sua própria fraude, beneficiar-se com os seus próprios atos ilícitos, basear qualquer reivindicação na sua própria iniquidade de seu próprio crime.”<sup>304</sup>

O segundo exemplo citado por Dworkin da existência de outros padrões de integração do direito além da regra propriamente dita consiste no caso *Henningsen vs Bloomfield Motors*, em que a Suprema Corte do Estado de Nova Jersey condenou uma empresa fabricante de veículos a pagar indenização em decorrência de defeito em um de seus veículos. Ao tempo dos fatos, a responsabilidade do fabricante era limitada ao conserto de peças defeituosas e excluída por acidentes delas decorrentes. Com base em critérios de equidade, na função social do contrato, na hipossuficiência do consumidor e, ainda, a fim de não permitir que a liberdade contratual estimulasse

---

<sup>301</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36.

<sup>302</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36.

<sup>303</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 37.

<sup>304</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36.

qualquer forma de iniquidade ou injustiça, a empresa automobilística foi responsabilizada pela obrigação reparatória não prevista em instrumento contratual.<sup>305</sup>

Com base nos exemplos citados, Dworkin busca justificar a sua teoria de que existem outros padrões que podem ser utilizados como fontes de obrigações quando a regra jurídica for insuficiente para equacionar um caso concreto. Assim, conclui o autor que os princípios e a política devem ser considerados com argumentos jurídicos ao lado da regra objetivada.

A diferença entre regras jurídicas e princípios jurídicos está no plano lógico. Embora as duas fontes de conhecimento apontem para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em condições específicas, elas se diferenciam quanto à natureza da orientação que proporciona. Conquanto ambas possam ser empregadas como métodos de aplicação do direito ao caso concreto, as regras são descritas de forma objetiva e, uma vez verificada a adequação à situação fática, então se aplica o comando positivado. De outro lado, os princípios descrevem conteúdos indeterminados que servirão de orientação para a resolução de casos práticos em um ou outro sentido. Dworkin sustenta que as regras são aplicadas da maneira do tudo-ou-nada. Ou seja, frente aos fatos levados à apreciação do julgador, “ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela oferece deve ser aceita, ou não é válida, e nesse caso em nada contribui para a decisão.”<sup>306</sup> Os princípios, por sua vez, não transitam no campo do binômio “tudo-ou-nada”, na medida em que o intérprete é que será o responsável por considerar o valor de cada princípio.

Os princípios são dotados de uma dimensão que a regra não dispõe, qual seja, a dimensão do peso ou da importância. Na prática, quando dois ou mais princípios se inter cruzam o intérprete ou o jurista devem fazer um exercício de avaliação a fim de verificar qual a força relativa de cada princípio na busca de solucionar da melhor forma o conflito. Com efeito, a mensuração que busca determinar qual o melhor princípio não será uma tarefa exata e o julgamento que

---

<sup>305</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36.

<sup>306</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 40.

valora o seu grau de importância estará sujeito a controvérsia. Todavia, essa é uma dimensão integrante do conceito de princípio.<sup>307</sup>

Já no que se refere às regras não há dimensões. Embora as regras possuam o mesmo grau de importância dentro de um sistema jurídico, Dworkin sustenta que a regra é funcionalmente importante ou ela não é. A regra somente irá desempenhar um papel mais importante que outra na regulação de um determinado comportamento, eis que, quando duas ou mais regras estão em conflito, utilizando-se de critérios de especialidade, hierarquia e tempo para verificar qual delas não será válida.<sup>308</sup>

Como visto, o pensamento do autor norte-americano consiste na utilização de princípios como uma das formas de limitar a discricionariedade judicial quando o sistema de regras positivadas não foram capazes de tutelar uma determinada situação concreta. Contudo, a tarefa de encontrar o melhor princípio jurídico e atribuir a carga valorativa adequada ao caso posto não é tarefa simples. Para equacionar esse impasse, Dworkin justifica que por mais laboriosa que seja a missão de encontrar e balancear princípios que sejam essenciais para a resolução de um caso, caberá ao magistrado a responsabilidade de perquirir acerca qual é o real direito das partes e, assim, com base nesses elementos fáticos proferir uma solução justa e, não, criar o direito com base em critérios discricionários.<sup>309</sup>

A árdua tarefa de escolher e empregar o melhor princípio àquelas situações em que a regra, por si só, não se mostrasse suficiente à resolução do conflito<sup>310</sup> – casos difíceis – fez com que Dworkin, idealizasse uma figura ideal, dotada de “capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas”, denominada

---

<sup>307</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 42-43.

<sup>308</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 42-43.

<sup>309</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua Reserva de Justiça: ensaio sobre os limites do poder de reforma**. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2023. p. 201.

<sup>310</sup> “Argumentei que princípios, como os que mencionei, entram em conflito e interagem uns com os outros, de modo que cada princípio relevante para um problema jurídico particular fornece uma razão em favor de uma determinada solução, mas não a estipula. O homem que deve decidir uma questão vê-se, portanto, diante da exigência de avaliar todos esses princípios conflitantes e antagônicos que incidem sobre ela e chegar a um veredicto a partir desses princípios, em vez de identificar um dentre eles como “válido”. In: DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 114.

Hércules.<sup>311</sup> O “juiz Hércules” é um ser dotado de um conhecimento e de uma capacidade intelectual acima do comum, que conhece todos os princípios e todos os objetivos válidos que são necessários para justificar os comportamentos humanos em conflito. É dotado de uma visão completa sobre os elementos constitutivos do direito vigente, de modo que é capaz de interconectá-los por meio de fios argumentativos.

É importante que o Direito tenha como elemento intrínseco uma teoria de interpretação capaz de mantê-lo atual, sem, contudo, se afastar do seu cunho histórico. A forma em que o magistrado interage com as fontes do direito e, via de consequência, a forma como as interpreta é que determinará a contemporaneidade do direito. Nesse sentido, ele sustenta que “a integridade, mais que qualquer superstição de elegância, é vida do direito tal qual o conhecemos.”<sup>312</sup> E, conclui:

O direito como integridade, portanto, começa no presente e só se volta para o passado na medida em que seu enfoque contemporâneo assim o determine. Não pretende recuperar, mesmo para o direito atual, os ideais ou objetivos práticos dos políticos que primeiro o criaram. Pretende, sim, justificar o que eles fizeram (às vezes incluindo, como veremos, o que disseram) em um história geral digna de ser contada aqui, uma história que traz consigo uma afirmação complexa: a de que a prática atual poder ser organizada e justificada por princípios suficientemente atraentes para oferecer um futuro honrado.<sup>313</sup>

Espera-se que a aplicação da lei em casos difíceis seja reflexo de interpretação de um sistema jurídico único e coerente, que expresse uma concepção moral por meio dos princípios que a compõe. Essa coerência é denominada de integridade. A integridade e a coerência são requisitos institucionais de um sistema jurídico, como explica Dworkin:

Será a integridade apenas coerência (decidir casos semelhantes da mesma maneira) sob um nome mais grandioso? Isso depende do que

---

<sup>311</sup> “Podemos, portanto, examinar de que modo um juiz filosófico poderia desenvolver, nos casos apropriados, teorias sobre aquele que a intenção legislativa e os princípios jurídicos requerem. Descobriremos que ele fórmula essas teorias da mesma maneira que um árbitro filosófico construiria as características de um jogo. Para esse fim, eu inventei um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas, a quem chamarei de Hércules. Eu suponho que Hércules seja juiz de alguma jurisdição norte-americana representativa. Considero que ele aceita as principais regras não controversas que constituem e regem o direito em sua jurisdição. Em outras palavras ele aceita que as leis têm o poder geral de criar e extinguir direitos jurídicos, e que os juízes têm o poder geral de criar e extinguir direitos jurídicos, e que os juízes têm o dever geral de seguir decisões anteriores de seu tribunal ou dos tribunais superiores cujo fundamento racional (*rationale*), como dizem os juristas, aplica-se ao caso em juízo.”. In: DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Beira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 165.

<sup>312</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 203.

<sup>313</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 274.



entendemos por coerência ou casos semelhantes. Se uma instituição política só é coerente quando repete suas próprias decisões anteriores o mais fiel ou precisamente possível, então a integridade não é coerência; é, ao mesmo tempo, mais e menos. A integridade exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e vistas, na medida do possível, de modo a expressar um sistema único e coerente de justiça e equidade na correta proporção. Uma instituição que aceite esse ideal à vezes irá, por esta razão, afastar-se das estreita linha das decisões anteriores, em busca de fidelidade aos princípios concebidos como mais fundamentais a esse sistema como um todo [...]. A integridade é uma norma mais dinâmica e radical do que parecia de início, pois incentiva um juiz a ser mais abrangente e imaginativo em sua busca de coerência com o princípio fundamental.<sup>314</sup>

O papel que os juízes exercem ao interpretarem os precedentes que já estão consolidados, conjuntamente com os princípios e a política, deve manter a coerência e a coesão de todo um sistema jurídico que foi se consolidando ao longo do tempo.

Para ilustrar o trabalho dos juízes de modo que o processo de interpretação deve se guiar pelo lastro histórico do sistema jurídico, mantendo-se o liame entre a interpretação tradicional e a nova que é proposta em busca da melhora adequação de uma prática social, Dworkin compara o trabalho dos magistrados aos autores literários, ao propor uma situação hipotética em que vários autores escrevem uma mesma história, contudo, cada um é responsável por dar seguimento a um capítulo. A sucessão dos capítulos deverá manter a coesão entre os escritos, de tal forma que cada novo texto seja mantido a continuidade entre as contribuições para o romance.<sup>315</sup>

Ao receber o romance, cada autor pode adotar um ponto de vista que lhe seja mais interessante, tendo a liberdade de avaliar e definir os pontos que serão continuados e os caminhos que o texto irá seguir. Dentro desse contexto, ainda é permitido ao autor criticar pontos anteriormente estabelecidos pela história, devendo, entretanto, sempre respeitar a integridade e coerência do texto. Dessa forma, o direito existe como um trabalho de interpretação construtiva guiado pelos propósitos do

---

<sup>314</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 264-265.

<sup>315</sup> Dworkin aponta que, “em tal projeto um grupo de romancistas escreve um romance em série; cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante. Cada um deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integridade.”. In: DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 276.

intérprete, ainda que os tenha se originado das intenções daqueles que o sucederam.<sup>316</sup>

Em termos práticos, ao juiz realiza o trabalho similar ao autor no romance em cadeia, isso porque, ao utilizar um precedente, valendo-se dos propósitos que lhe são correlatos, poderá adequá-lo, modificá-lo, completá-lo ou reformulá-lo de maneira que dê ao litígio a melhor solução possível. Entretanto, conforme já mencionado acima, esse exercício de interpretação não é livre, sob o tom de arbítrio, pois deve o magistrado manter a unidade, coesão e a coerência de todo um sistema jurídico, respeitando a história e as práticas jurídicas já consolidadas por meio do processo social.

A opção pelo viés construtivista interpreta o direito como integridade – um conjunto indivisível de princípios e valores sedimentados na prática histórica e socialmente compartilhados – permitindo que o juiz Hércules, figura mística capaz de realizar um trabalho sobre-humano, ao julgar os litígios postos a sua apreciação, considere todo o sistema e todos os princípios que incidirão se portando como um dos autores do romance em cadeia. Assim, com sua atuação limitada pela integridade dentro de um sistema único e indivisível, apresenta-se como um protetor de minorias frente a eventuais injustiças praticadas por maioria.

Dessa forma, o que se busca coibir são os excessos. Juízes legisladores, juízes administradores, juízes arbitrários não representam a essência do poder jurisdicional. Os valores constitucionais devem estar sempre presentes na atividade cotidiana do judiciário. E, quando desviado o rumo, em clara usurpação do que é atividade precípua dos demais poderes, caberá ações de controles.<sup>317</sup> O modelo proposto para uma convivência harmônica entre os poderes é o processo democrático, cuja segurança jurídica permitirá uma maior difusão da informação, uma

---

<sup>316</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 52.

<sup>317</sup> Em tom de crítica a determinadas condutas arbitrárias, Eros Grau sustenta que: “Os juízes despedaçam a segurança jurídica quando abusam do uso de princípios e praticam - fazem-no cotidianamente! - os controles da proporcionalidade e da razoabilidade das leis. Insisto neste ponto: juízes não podem decidir subjetivamente, de acordo com seu senso de justiça. Estão vinculados pelo dever de aplicar o direito (a Constituição e as leis). Enquanto a jurisprudência do STF estiver fundada na ponderação entre princípios - isto é, na arbitrária formulação de juízes de valor -, a segurança jurídica está sendo despedaçada”. In: GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p 22.

maior participação de atores sociais, de modo a proporcionar um amplo diálogo a fim de que todos cooperem e contribuam para a resolução do conflito.<sup>318</sup>

### 3.3.3 O procedimentalismo e a teoria do discurso de Jürgen Habermas

A República Federativa do Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito, que tem como princípios de sua atuação assegurar o pleno exercício da cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e o pluralismo político.

A democracia é um regime político que, de acordo com Simone Goyard-Fabre “repousa sobre uma organização constitucional na qual as autoridades e as instâncias políticas estão elas mesmas, submetidas ao direito: dessa concepção da democracia, o estado de direito é a forma jurídica acabada.”<sup>319</sup> Nesse contexto, cita a autora que a soberania do povo e a representação se materializam por meio do sufrágio universal. Uma vez legitimada pelo sufrágio universal, a democracia se apoia na norma cogente emanada dos poderes competentes.

A Democracia e o Estado Constitucional de Direito se conectam por meio de um nexos conceitual, cuja existência, segundo Habermas, não é meramente histórica ou causal. É por meio do princípio da democracia<sup>320</sup> que os discursos de legitimação serão institucionalizados “através de um sistema de direitos que garante a cada um igual participação num processo de normatização jurídica, já garantidos em seus pressupostos comunicativos”.<sup>321</sup>

Em desenvolvimento ao que chamou de princípio da democracia, requisito de validação das normas jurídicas, o autor alemão sustenta que “somente podem pretender validade legítima as leis jurídicas capazes de encontrar assentimento de todos os parceiros do direito, num processo de normatização discursiva”, sendo que, “o sentido performativo da prática de autodeterminação de membros do direito que se

---

<sup>318</sup> O tema será melhor desenvolvido no capítulo 5.

<sup>319</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 277.

<sup>320</sup> Para Jürgen Habermas os critérios internos de validação das normas jurídicas estão ligados ao princípio democrático, ao passo, que os elementos de validação do discurso – elemento externo - estão ligados ao princípio da ética do discurso.

<sup>321</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.145-146.

reconhecem mutuamente como membros iguais de uma associação estabelecida livremente.”<sup>322</sup>. Dessa forma, segundo o pensamento habesiano, o princípio da democracia tem duas funções precípuas, quais sejam, o dever de institucionalizar a formação da opinião pública e da vontade política, a fim de se instituir uma linguagem jurídica harmonônica para que a opinião e a vontade política possam se expressar - sistema de direitos. Não se admite, pois, liberdades subjetivas desiguais.

A partir da institucionalização do direito – separação da moral<sup>323</sup> – cria-se uma estrutura organizada para a realização do poder. Esse poder, que é político, quando exercido conforme o direito, confere legitimidade ao direito positivo sempre suscetível a adequações a fim de se manter coerente dentro de um ordenamento jurídico. O fato de direito positivo ser objeto de modificação pelo legislador não retira o seu aspecto de legitimidade, pois “essa circunstância enreda-se à exigência de legitimação de que esse tipo de direito escrito seja capaz de assegurada equitativamente a autonomia de todas as pessoas do direito”. É por meio de um código jurídico que o princípio da democracia assegura a institucionalização do poder político e a existência do Estado de Direito. Assim, “o direito sancionado através do Estado e o poder político exercido conforme o direito promovem-se mutuamente.”<sup>324</sup>

A constante busca de dialética entre o direito e a igualdade de fato, que acaba por enfatizar o Estado Social, leva Jürgen Habermas a uma corrente de pensamento que a adota o procedimentalismo do Estado Democrático de Direito. O procedimentalismo entende que a legitimidade para o exercício da jurisdição constitucional repousa na observância dos procedimentos públicos de deliberação e formação da vontade coletiva. A ideia de Estado Democrático de Direito<sup>325</sup> não se

---

<sup>322</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.145-146.

<sup>323</sup> Importante mencionar que essa postura, contudo, não elimina a moral do direito. De acordo com o pensamento habesiano o direito em relação à moral é mais limitado, em razão das restrições impostas pelo código jurídico e aos discursos éticos pragmáticos. Se há um procedimento racional que deve preceder à norma jurídica como fonte de legitimação, essa prática não deve desaparecer ou ceder lugar em relação à moral. Ademais, direito e moral trabalham em níveis distintos de referência – interno e externo.

<sup>324</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.103.

<sup>325</sup> “O Estado Democrático de Direito funda-se nos valores eleitos como mais relevantes pelo corpo social e estes mesmos axiomas alimentam o sistema jurídico, consolidando princípios que se tornam a base do Direito vigente. Nesse prisma, verificaremos a seguir quais são os valores informadores do texto constitucional brasileiro e os princípios que nele foram consolidados, a fim de identificar os parâmetros que devem ser observados em nosso Estado Democrático, fundado na dignidade humana.”. In: LEITE, Gisele. Perplexidades do Estado Democrático de Direito. **Jornal Jurid**, 2023.

completa sem uma real e efetiva participação democrática dos cidadãos. A cada momento da história, atribui-se à Constituição a missão de assegurar a adequada definição de valores e das opções políticas da Sociedade.<sup>326</sup>

A Constituição, dentro de um Estado Democrático e de uma ordem de auto-organização de um sistema jurídico, não deve ser compreendida como um instrumento normativo destinado para regular primordialmente a relação existente entre Estado e o cidadão. Na visão procedimentalista, ela deve contemplar e orientar os procedimentos políticos por meio dos quais a Sociedade, no exercício do direito de autodeterminação, irá perseguir os ideais de para uma boa vida.

A modernidade trouxe consigo algumas características que passaram a ser objeto de pesquisa da comunidade acadêmica, sobretudo para o Direito, que é visto com o mecanismo regulador da Sociedade. A complexidade desse novo tipo societário é marcada pela multiplicidade de valores culturais, religiosos, morais, nas diversas acepções do viver individual, em busca de uma vida digna. Nesse contexto, Jürgen Habermas propõe a teoria discursiva em busca de encontrar consenso diante de tanta heterogeneidade.

A força do capital e do poder no interior das novas Sociedades pós-modernas são determinantes para a produção do direito. Para Jürgen Habermas, uma participação ativa e comunicativa em conjunto com as formas tradicionais de representação, a que denominou de democracia radical, é a maneira que o direito deve impor para buscar a sua adequação e legitimação.

A visão pluralista da Sociedade no pós modernidade é concebida a partir do diálogo entre a concepção liberal – descrições diversas e individuais sobre o que se considera uma vida digna – e, a concepção republicana – quando se descrevem as múltiplas identidades sociais e culturais dentro de uma Sociedade.<sup>327</sup>

---

.Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/perplexidades-do-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 3 de julho de 2023.

<sup>326</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume II. 4ª edição. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 310.

<sup>327</sup> A matriz da concepção liberal tem origem em John Locke e a concepção republicana tem origem em Jacques Rousseau.

Em regra, as visões liberais e republicana se contrapõe naquilo que se entende pelo papel do processo democrático. Para a concepção liberal, o processo democrático tem a tarefa de programar o Estado para atender os anseios e interesses da Sociedade. A administração pública é a materialização do Estado, ao passo que, a Sociedade age como sistema, cuja composição engloba uma economia de mercado, as relações pessoais privadas e o produto do seu trabalho. Nesse ambiente, a política (no sentido de formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de reunir e fazer valer os interesses sociais privado perante um aparato estatal especializado, para o fim de garantir fins coletivos. Conclui Habermas,

Com isso, a arquitetônica liberal do Estado e da sociedade sofre uma mudança importante: junto com a instância de regulação hierárquica representada pela jurisdição do Estado, e junto com a instância de regulação descentralizada representada pelo mercado (junto, portanto, ao poder administrativo e ao próprio interesse individual) surge a solidariedade e orientação pelo bem comum como uma terceira fonte de integração social. Essa formação horizontal da vontade política, orientada para o entendimento ou para um consenso alcançando argumentativamente, deve mesmo gozar de primazia, seja geneticamente, seja de um ponto de vista normativo.<sup>328</sup>

A solidariedade apontada por Jürgen Habermas possui grande relevância para o desenvolvimento do seu pensamento. Isso porque, sem descurar do peso e da importância do conceito atribuído à esfera pública<sup>329</sup>, um dos pilares de sua tese e fenômeno geral em Sociedades democráticas, o autor alemão sustenta que nas atuais Sociedades a integração social necessita também de uma esfera pública política

<sup>328</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 9. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>329</sup> “Os gêneros da esfera: Se nós desejarmos usar o conceito de "esfera pública" mais precisamente, então pode ser útil distinguir entre dois gêneros de esfera. O primeiro, relativamente comum na história, é o que pode ser chamado de esfera pública temporária ou "conjuntural", em outras palavras, um tempo de excitado debate ao qual frequentemente se seguem eventos incomuns. Na Alemanha da década de 1520, por exemplo, seguindo a revolta de Martinho Lutero contra o papa em nome de uma reforma na igreja, discussões de questões religiosas ocorreram não apenas em cortes e universidades, mas também em tavernas e em outros locais públicos, e elas envolveram pessoas comuns, homens e mulheres, camponeses e artesãos, além do clero e da nobreza. Algo semelhante pôde ser visto e ouvido na Inglaterra nas décadas de 1640 e 1650, quando pessoas comuns participaram de debates e conflitos entre os que apoiavam o rei Carlos 1º e os que apoiavam o Parlamento, e mulheres puderam às vezes ser ouvidas pregando em igrejas e capelas londrinas. Houve uma situação parecida na França durante a Revolução Francesa assim como na Rússia em 1917 ou mesmo no Irã à época da queda do xá. Em todos esses casos houve meses ou mesmo anos de apaixonado debate público no nível da rua, seguido de perda de interesse ou mais frequentemente de tentativas de suprimir a discussão por parte de um novo e inseguro regime. A segunda forma de esfera pública, que não é tão comum na história, é a que pode ser chamada de esfera pública permanente ou "estrutural", com suas próprias instituições.”. In: BURKE, Peter. A esfera pública 40 anos depois. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2403200207.htm>. Acesso em: 4 de jul. 2023.

coesa. Porque tais Sociedades são complexas, plurais e multiculturais, nem todos os cidadãos ou grupos sociais conseguem se conhecer ou estarem presentes pessoalmente. Então, será por meio de uma solidariedade abstrata entre cidadãos de um Estado, a qual é mediada pelo direito, que os propósitos afins permanecerão agrupados.<sup>330</sup>

Para a concepção republicana, por sua vez, os espaços público e político e a Sociedade civil atuam conjuntamente para assegurar a força integradora e a autonomia do entendimento dos cidadãos. O poder comunicativo se une ao poder administrativo para formar a opinião e a vontade política. A política, por sua vez, não se limita a funções de mediação, porquanto deve ser vista como um elemento de formação da Sociedade. É o instrumento pelo qual, os membros de uma comunidade solidária, em situação de dependência recíproca, levam adiante as relações de interesse comum em que se encontram.<sup>331</sup>

Após fixadas algumas premissas entre a concepção liberal e a republicana, Jünger Habermas faz a análise de três aspectos básicos dentro de cada visão sobre: a cidadania, o direito e a natureza do processo político.<sup>332</sup>

Inicialmente em relação ao cidadão, para os liberais, a cidadania está ligada à titularidade dos direitos que cada um tem contra o Estado e contra os demais cidadãos. A estrutura fundamental da corrente liberal assegura a que o direito subjetivo é o garantidor da liberdade privada. Segundo Habermas, “o ‘direito no sentido subjetivo’ é legítimo por si mesmo, porque ele, partindo da invulnerabilidade da pessoa, da aplicação livre da vontade individual, garante ‘uma região de dominação independente.’”<sup>333</sup> Por sua vez, os direitos subjetivos são considerados direitos negativos, isto é, “protegem os espaços da ação individual, na medida em que

---

<sup>330</sup> HABERMAS, Jürgen. **Entre o naturalismos e religião: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2007. p. 25.

<sup>331</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 6. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>332</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 6. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>333</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.116.

fundamentam pretensões, reclamáveis judicialmente, contra intervenções ilícitas na liberdade, na vida e na propriedade.”<sup>334</sup>.

Na mesma linha se encontram os direitos políticos, que conferem aos cidadãos a possibilidade de executar seus interesses privados, permitindo, ainda, que eles se agreguem a outras vontades privadas até que se forma um corpo político cara de exercer pressão e influência sobre a administração. “Dessa forma os cidadãos, em seu papel de integrantes da vida política, podem controlar em que medida o poder do Estado se exerce no interesse deles próprios como pessoas privadas.”<sup>335</sup>

Na concepção republicana, por outro lado, a cidadania não está atrelada por critérios de liberdades negativas, mas sim, por liberdades positivas. Destacam-se os direitos de participação e de comunicação política. Longe de proteger contra coações externas, é por meio da participação que o cidadão em condições livres e iguais poderá se converter em ator responsável por uma comunidade. O Estado tem a função precípua de assegurar e oferecer um “processo inclusivo de formação da opinião e das políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos”.<sup>336</sup>

O segundo elemento de análise de Jürgen Habermas é o conceito de direito. Na visão liberal, uma ordem jurídica deve estar estruturada a partir da noção de direitos subjetivos. Busca verificar, em cada caso, quais são os direitos que o indivíduo é titular. Enquanto a concepção republicana prima pelo conteúdo objetivo que a ordem jurídica carrega consigo. O mesmo peso atribuído à integridade do indivíduo e às suas liberdades subjetivas é reciprocamente considerado, à integridade da comunidade. Isso se deve ao fato que a comunidade é formada pelo conjunto solidário de membros singulares. Assim, para Habermas:

De um ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, o bem comum, substancialmente consiste no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de

---

<sup>334</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.116.

<sup>335</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 7. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>336</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 7. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.



direitos (ou, menos tendenciosamente, leis) melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastantemente liberal, os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentais e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes.<sup>337</sup>

O terceiro e último objeto de comparação, o processo político, aponta para um desacordo mais profundo do que o proposto para o papel do cidadão e do direito. Do ponto de vista liberal, a política se revela numa luta para se obter o poder administrativo e, após obtido, nele permanecer. Para alcançar o objetivo fim no processo de formação da opinião e da vontade pública – adquirir e conservar o poder – os atores coletivos agem na esfera pública e no parlamento de forma estratégica. O resultado do esforço político será diretamente proporcional ao número de votos obtidos pelos atores políticos nas votações. A aprovação dos eleitores aos programas e aos políticos demonstra a preferência por este ou aquele padrão. A relação entre os votos computados e o exercício do poder corresponde ao modelo de ação estratégica, ou seja, as pessoas acabam por votar guiados por seus próprios interesses, prevalecendo, assim, a barganha em detrimento da argumentação. Isso significa que o resultado final pode não representar a formação de um juízo coletivo da razão, mas sim, o somatório de vetores num campo de força.<sup>338</sup>

Para a concepção republicana, a política não se equipara às estruturas dos processos de mercado. A formação da vontade e da opinião no parlamento e nos espaços públicos têm estrutura dialógica. A autodeterminação cidadã se dá por meio de um processo de “comunicação pública orientada para o entendimento”<sup>339</sup>. Segundo Habermas:

entende(se) a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e não exclusivamente de poder, orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles

<sup>337</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 5. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>338</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume II. 4ª edição. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 18-19.

<sup>339</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 5. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas.<sup>340</sup>

Nesse sentido, os debates específicos ao estilo deliberativo conferem uma força legitimadora não apenas na busca de parcelas de poder, mas também no sentido de que o discurso continuado cria um ambiente vinculante sobre a forma do exercício do poder político. Ademais, arremata Jürgen Habermas que “o poder administrativo somente pode ser empregado com base nas políticas e nos limites das leis que surgem do processo democrático”.<sup>341</sup>

Diante das comparações e características típicas de cada perspectiva do processo democrático – liberal e republicano – o autor alemão apresenta o conceito de um procedimento que reputa ser ideal para a deliberação e a tomada de decisões, a teoria do discurso, cujo arranjo toma elementos de ambos os modelos, articulando-os de forma nova e distinta. A teoria crítica social defendida por Jürgen Habermas tem como fundamento principal a linguagem. Por meio do discurso, legitima-se uma ética cujas bases são construídas pelo diálogo e no consenso entre os sujeitos. O que se busca no diálogo é a razão que, uma vez alcançada, servirá de instrumento para a ação moral.

A razão, que Habermas denomina de comunicativa, não é um produto já concluído, mas em construção a partir de uma argumentação que leva os envolvidos ao consenso. A esfera pública será o fórum onde as partes envolvidas discutirão, sem coação ou uso da força, deverão ser capazes de se conhecer reciprocamente como fontes criadoras de razão para o seu agir. A capacidade de argumentar sobre os desejos interpessoais é um exercício de liberdade que aperfeiçoa o regime democrático.

---

<sup>340</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 8. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>341</sup> HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. p. 8. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

Assim, sem desconsiderar a estrutura do Estado de Direito, o processo político de formação da vontade e da opinião é destacado como ponto central<sup>342</sup>, eis que:

na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal.<sup>343</sup>

A institucionalização dos pressupostos comunicativos do processo democrático encontra respaldo nos direitos fundamentais e nos princípios do Estado de Direito. A concepção de democracia apoiada no discurso parte do princípio que, ao lado da esfera pública política, haverá, sempre, a Sociedade descentralizada, que se materializada por meio de uma arena pública constituída de percepções, de identificação e propostas para a resolução de problemas comuns.

O processo democrático é o meio adequada para assegurar a legitimidade dos direitos individuais e da coletividade como um todo. Contudo, o diálogo entre as concepções liberais e republicana não se mostraram suficientes para retratar a legitimidade do direito que, segundo o princípio democrático, deverá unir a autonomia dos cidadãos aos processos institucionalizados de formação da opinião e vontade pública. Restam, pois, dois pontos de tensão – liberdade positiva e liberdade negativa, soberania popular e direitos humanos.

Para equacionar esse ponto de tensão, Jürgen Habermas parte de uma perspectiva moderada, como forma de conter aquilo que entende como exagero liberal e republicano, a fim de salvaguardar a legitimidade da norma jurídica dentro de uma Sociedade desprovida de um eixo comum, ante sua complexidade, pluralidade e multidiversidade. A ideia que a autonomia do cidadão se encontra no fato que cada um é simultaneamente autor e destinatário das normas. A ideia de auto-legislação

---

<sup>342</sup> Antônio Cavalcanti Maia ao analisar o terceiro modelo proposto por Habermas, ressalta que: “Habermas, ao sustentar um terceiro modelo – procedimental – critica os liberais pela sua negligência à necessidade de solidariedade social, enquanto os comunitários também são criticados por se inspirarem em uma noção de comunidade limitada, excessivamente dependente dos laços de pertença étnicos e culturais.”. *In*: MAIA, Antônio Cavalcanti. Direitos humanos e a teoria do discurso do direito da democracia. *In*: Celso de Albuquerque Mello e Ricardo Lobo Torres (diretores). **Arquivos de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p.55.

<sup>343</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume II. 4ª edição. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 21.

deve considerar a liberdade e igualdade de direitos subjetivos que os cidadãos são titulares conjuntamente com um sistema racional que opera por meio de procedimentos institucionalizados. Assim, as autonomias públicas e privadas devem se pressupor mutuamente, eis que, entre a os direitos humanos e a soberania popular há um vínculo interno de natureza conceitual.<sup>344</sup>

Portanto, a autonomia jurídica consiste na ideia de que “os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito”, sendo que “somente a normatização política autônoma permite aos destinatários do direito uma compreensão correta da ordem jurídica em geral.”<sup>345</sup>

Dessa forma, um sistema jurídico será considerado e entendido como legítimo quando houverem instrumentos que assegurem, de forma equitativa, a autonomia dos cidadãos.

A reação social à jurisdição constitucional é considerada um fator de ameaça para a estabilidade política e jurídica, razão pela qual as cortes devem evitar pronunciamentos gerais e abstratos. Ao apreciar e julgar questões de alta indagação, dotadas de grande complexidade, a aplicação do direito deve ser a mais pontual possível, estreita e direta, para o caso analisado, de modo a não ter reflexos em situações que não estejam submetidas à exame.<sup>346</sup> Assim, ao não impor aos cidadãos uma determinada interpretação da norma constitucional contrária aos interesses individuais, a decisão minimalista representa o respeito à Sociedade plural. Essa

---

<sup>344</sup> “[...] o nexu interno, procurado entre os direitos humanos e a soberania popular, consiste, portanto, no fato de que os direitos humanos institucionalizam as condições de comunicação para a formação da vontade política racional. Direitos que possibilitam o exercício da soberania popular não podem ser impostos a essa práxis como limitações de fora. Esse raciocínio é evidente de modo imediato apenas para os direitos políticos civis, ou seja, para os direitos à comunicação e à participação, mas não para os direitos clássicos à liberdade que garantem a autonomia privada dos cidadãos. Esses direitos – que devem garantir a todos chances iguais para conquistarem os seus objetivos na vida e uma proteção jurídica individual abrangente – possuem evidentemente um valor intrínseco, e não são como que absorvidos no seu valor instrumental para a formação democrática da vontade.” *In*: HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo, 2001. p. 147.

<sup>345</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.116.

<sup>346</sup> SUSTEIN. Cass. If People Would Be Outraged by Their Rulings, Should Judges Care?. **Program in Law and Economics Working Paper**. N. 332, 2007. p. 21-22. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=law\\_and\\_economics](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=law_and_economics). Acesso em: 03 set. 2022.

forma de intervenção pontual para o caso em concreto, estimularia a adesão popular ao conteúdo dos provimentos judicial.

Sem a pretensão de esgotar a temática, a constitucionalização de direitos fundamentais trouxe consigo uma maior carga de proteção e força normativa aos direitos previstos na Constituição. Por outro lado, “é evidente que o direito não é capaz de atender a todas as demandas sociais e científicas para evitar ou reparar os Desastres”<sup>347</sup>. As mudanças ocorridas no meio social sobre a qual incidirá a norma é que deverá guiar os operadores do direito. Para tanto, a ampliação do acesso e a institucionalização de instrumentos representativos da abertura do processo de interpretação constitucional representam a legitimidade das decisões proferidas pela jurisdição constitucional, sob a égide do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, as técnicas processuais devem ser/estar adequadas à natureza e a complexidade do litígio e, assim, promover, de forma satisfatória, os fins visados para a sua deflagração. É nesse contexto que o processo estrutural desponta como uma das medidas hábeis para assimilar as novas relações sociais, eis que voltado para a resolução de litígios complexos, multidisciplinares e policêntricos, que demandam a reestruturação de determinada instituição pública, privada ou social, cujas omissões estão a limitar o pleno exercício e fruição de direitos, sobretudo, os fundamentais.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A crescente constitucionalização dos direitos relacionados à dignidade humana tornou o Estado o grande responsável por uma gama de direitos. Não obstante, por vezes, a abstração ou previsão genérica de algumas categorias de direitos fundamentais, o Estado figura na qualidade de provedor, direto ou indireto, de parte desse rol. As vezes na prestação direta dos direitos e garantias ou, às vezes, como fiador de um ambiente social propício para que todos os direitos assegurados possam ser usufruídos nas relações jurídicas concretas.<sup>348</sup>

---

<sup>347</sup> LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2018. p. 59.

<sup>348</sup> Diálogos sobre Weak Courts, Strong Rights de Mark Tushnet. Coimbra: Instituto Jurídico. **Cadernos do Programa de Doutoramento em Direito Público Estado Social, Constituição e Pobreza**. Agosto, 2016. p.31. Disponível em: [https://www.fd.uc.pt/spes/pdfs/caderno\\_2.pdf](https://www.fd.uc.pt/spes/pdfs/caderno_2.pdf). Acesso em: 28 ago. 2022.

A consequência dessa nova realidade normativo-social foi o incremento da judicialização em busca da efetivação dos direitos humanos, quando a sua materialização seja considerada insuficiente ou inexistente. Assim, é possível encontrar diversas decisões proferidas pelos Tribunais nacionais, bem como pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das quais, ao promover a interpretação da Constituição ou das normas infraconstitucionais, acabam por limitar ou impor determinadas medidas ou ações aos demais Poderes da federação, criando pontos de tensão entre instituições.

Nesse sentido, a legitimidade das decisões e dos atos praticados dentro do sistema jurídico processual deverá sempre ser conduzido por meio de um processo democrático, dialógico e com a ampla participação de atores sociais, a fim de assegurar o amplo acesso à informação, ativa e passiva, como fundamentos legitimadores das decisões judiciais.

## Capítulo 4

### O PROCESSO ESTRUTURAL

No capítulo precedente, buscou-se demonstrar que a constitucionalização dos direitos humanos justifica a maior atuação do Poder Judiciário como guardião dos valores de uma constituição de modo a afastar eventuais movimentos em sentido contrário, que apontam para a falta de legitimação democrática nas decisões judiciais que envolvem a análise de políticas públicas. No mesmo sentido, as teorias propostas por Ronald Dworkin e por Jürgen Habermas também vão ao encontro da reaproximação entre o Direito e a Moral, a necessidade da observância dos valores fundamentais e a busca pela igualdade material como fator de justificação para uma vida boa.

Na busca de se consolidar um sistema de justiça plural, participativo e dialógico, a jurisdição brasileira, a partir da introdução dos primeiros instrumentos de tutela judicial de interesses difusos e coletivos no Brasil<sup>349</sup>, passou por transformações na forma da prestação jurisdicional e na própria concepção do papel da jurisdição.

A rigor, o que se observa, na prática, é que as demandas e os novos litígios decorrentes de uma Sociedade marcada pela complexidade, pela multipolaridade e pela transformação introduziram uma nova forma de litigância.<sup>350</sup> Novos atores processuais estão inseridos na cena processual, clamando por soluções que, até

---

<sup>349</sup> Após a Lei da Ação Popular de 1965, foi a Lei Federal n. 6.938, de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que passou a permitir a defesa judicial de interesses considerados difusos. Posteriormente, por meio da Lei Federal n. 7.347, de 1985 (Lei da Ação Civil Pública) e da Lei Federal n. 8.078, de 1991 (Código de Defesa do Consumidor) novos instrumentos processuais foram inseridos no sistema processual, inclusive, ampliando-se o objeto da tutela para inserir a defesa dos direitos coletivos.

<sup>350</sup> "Não existe um processo único que ofereça uma forma única de proteção para todas as situações vantajosas, mas há, no entanto, uma pluralidade de processos e uma pluralidade de formas de tutela jurisdicional; a diversidade destes processos e formas de proteção, e suas diversas combinações, refletem a diversidade das necessidades de proteção situações vantajosas [...] Para que seja assegurada a tutela jurisdicional de uma determinada situação vantajosa, não basta que um procedimento seja preparado ao nível do direito processual seja ele qual for, mas é necessário para que o titular da situação vantajosa violada (ou cuja violação está ameaçada) possa utilizar um processo (ou vários processos) estruturados de forma a poder proporcionar-lhe uma proteção eficaz e não eficaz meramente formal ou abstrato do seu direito" (tradução própria do autor). *In*: PISANI, Andrea Proto. **Lezioni di diritto processuale civile**. 5ª ed. Napoli: Jovene, 2012. p. 6.

então, muitas vezes, sequer foram previamente enfrentadas pela tradição jurídica nacional.<sup>351</sup>

#### 4.1 A ORIGEM DA LITIGÂNCIA DE INTERESSE PÚBLICO SOB A ÓTICA DE ABRAM CHAYES

A partir de 1875, o Estado norteamericano passou a intervir mais nas relações econômica e sociais, quando então passou-se a observar a precariedade do modelo tradicional de solução de conflitos. A teoria do processo civil, cujas bases se consolidaram sobre os pilares civilistas, apresentava sinais de insuficiência ante ao avanço das leis que ampliavam e buscam uma maior proteção dos cidadãos, conforme aponta Abram Chayes<sup>352</sup>.

A visão tradicional do processo judicial refletia a visão da Sociedade no final do século XIX, onde o respeito aos acordos e compromissos privados apontavam para a seguinte equação – quanto menor a intervenção estatal, maior o sentimento

---

<sup>351</sup> Em que pese o objeto da presente pesquisa não seja a denominada litigância climática, um fenômeno atual e com grande repercussão internacional, é importante mencionar que o professor Daniel Farber já alertava para o surgimento de novas demandas envolvendo as alterações climáticas. Na sua visão, além das tradicionais ações envolvendo questões puramente relacionadas à responsabilidade civil, há estudos já analisando os potenciais efeitos das mudanças do clima. “Estes e outros efeitos prejudiciais forneceram matéria para litígios. Os litígios de vários tipos sobre alterações climáticas estão claramente a aumentar e a tendência é sustentar que os danos potenciais das alterações climáticas são um problema legalmente dano cognoscível. Embora as decisões favoráveis tenham envolvido questões permanentes ou revisão judicial de ações administrativas em vez de ações por danos, os estudiosos começaram a discutir seriamente as questões de danos”. *In*: FARBER, Daniel A. Tort Law in the Era of Climate Change, Katrina, and 9/11: Exploring Liability for Extraordinary Risks. Vol. 43, n. 3. **ValpoScholar: Valparaiso University Law Review**, 2009. p. 1075-1130. p.1091. Disponível em: <http://scholar.valpo.edu/vulr/vol43/iss3/4>. Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>352</sup> O modelo tradicional apontado por Abram Chayes era descrito por meio de cinco características principais: “(1) Un proceso *bipolar*. El litigio se organiza como una confrontación entre dos individuos, o al menos dos intereses unitarios diametralmente opuestos, a resolverse sobre la idea que “el ganador se lleva todo”. (2) El litigio es *retrospectivo*. La controversia gira en torno a una serie identificada de eventos pasados y está destinada a determinar si ocurrieron y, en su caso, con qué consecuencias legales para las partes. (3) *El derecho y el remedio son interdependientes*. El alcance de la reparación se deriva más o menos lógicamente de la violación sustantiva, bajo la teoría general de que el actor obtendrá una compensación medida en base al daño causado por el accionar ilícito del demandado - en un contrato, otorgándole al actor el dinero que hubiera tenido de no incurrirse en tal ilícito; en un caso de responsabilidad civil, pagando el valor del daño causado. (4) El proceso es un episodio *autosuficiente*. El impacto de la sentencia está restringido a las partes. Si el actor vence, habrá una simple transferencia con fines de compensación, usualmente el pago de una suma de dinero y sólo ocasionalmente la devolución de una cosa o la realización de un acto determinado. Si el demandado vence, el perjuicio permanece donde se encontraba. En cualquier caso, el dictado de la sentencia concluye la actividad judicial. (5) El proceso es *iniciado por las partes y controlado por las partes*. El caso se organiza y las cuestiones se definen a partir de los intercambios entre las partes.<sup>9</sup> La responsabilidad sobre el desarrollo de los hechos es suya. El juez es un árbitro neutral de dichas interacciones, que decide cuestiones jurídicas solo si éstas son apropiadamente planteadas por alguna de las partes.”. *In*: CHAYES, Abram. El rol del juez em el litigio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188. p. 145



liberdade individual. Ao tempo, os tribunais eram vistos como instituições complementares à ordem privada, com funções muito específicas e limitadas. As convenções e manifestações de vontade particulares que não estivessem em conflito com disposições universais, como as de violência ou fraude deveriam ser respeitadas, pois amparadas legalmente.

Na metade do século XX, Abram Chayes descreveu que os litígios apreciados pelas cortes federais norte-americanas não possuíam mais características de lides eminentemente privadas, uma vez que, a característica principal e dominante dos processos em trâmites nos tribunais federais não tinha como causas originárias conflitos entre interindividuais. Pelo contrário, os litígios modernos tinham por objeto exigir e reivindicar a implementação de políticas públicas, de modo a assegurar a consecução de direitos e garantias fundamentais.<sup>353</sup>

O surgimento de um novo modelo processual voltado para tutela de direitos coletivos e difusos foi objeto de análise por outros doutrinadores norte-americanos, a exemplo de Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Para os autores, essa alteração deu origem a segunda onda de acesso à Justiça.

A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. [...] Verifica-se um grande movimento mundial em direção ao que o Professor Chayes denominou litígios de “direito público” em virtude de sua vinculação com assuntos importantes de política pública que envolvem grandes grupos de pessoas.<sup>354</sup>

Assim, a atuação e papel do Poder Judiciário se afastava das concepções tradicionais da jurisdição<sup>355</sup> desenvolvidas e estruturadas para resolver conflitos privados entre particulares, tendo Abram Chayes denominado de *public law*

---

<sup>353</sup> CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188.

<sup>354</sup> CAPPELLETTI, Mauro; Bryant Garth. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 49-50.

<sup>355</sup> i – processo bipolar; ii – litígio retrospectivo; iii – vinculação entre o pedido e o provimento judicial; iv – efeito entre partes da decisão; e, v – impulso das partes e neutralidade do juiz. In: CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188. p.145.

*litigation*<sup>356</sup> (litígio de interesse público) este novo olhar do processo civil. Para tanto, enumerou oito características principais:

- (1) O escopo do processo não é dado exogenamente, mas é moldado pelo tribunal e pelas partes.
- (2) A estrutura da peça não é rigidamente bilateral, mas sim expansiva e amorfa.
- (3) A investigação dos fatos não é histórica e judicial, mas preditiva e legislativa.
- (4) A reparação não é concebida como compensação por uma atividade ilegal ocorrida no passado que logicamente decorra da responsabilidade estabelecida pela lei substantiva, nem seus efeitos são restritos às partes; em vez disso, é voltado para o futuro, projetado ad hoc em uma base ampla e flexível e geralmente tem grandes consequências para muitas pessoas, incluindo aquelas que não fizeram parte do processo.
- (5) A reparação não é imposta, mas negociada.
- (6) A sentença não encerra a interferência judicial no assunto: sua administração requer uma participação contínua do tribunal.
- (7) O juiz não tem um papel passivo e sua função não se limita à análise e declaração das normas jurídicas aplicáveis. É ativo, com a responsabilidade não só de fazer uma avaliação plausível dos fatos, mas também de organizar e moldar o processo para garantir um resultado justo e viável.
- (8) A matéria em debate não é uma disputa entre particulares e por direitos individuais, mas envolve uma reivindicação sobre o funcionamento de políticas públicas.<sup>357</sup>

Dentre as características acima apontadas, a flexibilização dos sujeitos processuais por meio da superação da estrutura bipolar do processo civil tradicional é

---

<sup>356</sup> Chayes afirma que a denominação *public law litigation* não é totalmente adequada, mas esclarece que escolheu tal denominação em virtude da modificação da base legal de fundamentação das decisões (valores/normas constitucionais ao invés de normas infraconstitucionais). O fato de ter havido uma constitucionalização do debate constitucional lhe pareceu um aspecto de maior destaque. *In*: CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188. p.150.

<sup>357</sup> Tradução própria para “(1) El alcance del proceso no viene dado de manera exógena, sino que es moldeado por el tribunal y las partes.(2) La estructura de partes no es rigidamente bilateral, sino que es expansiva y amorfa. (3) La indagación sobre los hechos no es histórica y adjudicativa, sino predictiva y legislativa. (4) La remediación no es concebida como una compensación por una actividad ilícita ocurrida en el pasado que se deriva lógicamente de la responsabilidad establecida por el derecho de fondo, ni sus efectos están restringidos a las partes; por el contrario, mira hacia adelante, está diseñada ad hoc sobre bases amplias y flexibles, y en general provoca importantes consecuencias para muchas personas, incluyendo aquellas que no han formado parte del proceso. (5) La remediación no es impuesta sino negociada. (6) La sentencia no concluye la injerencia judicial en el asunto: su administración requiere una continua participación del tribunal. (7) El juez no tiene un rol pasivo y su función no se limita al análisis y declaración de las reglas jurídicas aplicables. Es activo, con responsabilidad no sólo para efectuar una evaluación verosímil de los hechos sino también a los fines de organizar y dar forma al proceso para asegurar un resultado justo y viable. (8) La materia en debate no es una disputa entre individuos privados y por derechos individuales, sino que implica un reclamo sobre el funcionamiento de políticas públicas.”. *In*: CHAYES, Abram. *El rol del juez em el litígio de interés público*. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188.

um dos pontos de destaque no que se refere a redefinição do conceito de interesse. Conforme exposto por Abram Chayes, não era da tradição processualista admitir, com certa liberdade, a ampla participação de sujeitos no processo. Predominava, entre os juízes, a interpretação restritiva do conceito de interesse processual a legitimar a formação da pluralidade de partes em torno de um litígio. O direito subjetivo deveria estar amplamente demonstrado para que a parte pudesse obter um pronunciamento judicial (remédio) que pusesse fim ao conflito em discussão.<sup>358</sup>

A partir da percepção de que determinados efeitos de um litígio não estavam mais circunscritos ou limitados somente aos sujeitos processuais, as rígidas regras sobre o interesse do litisconsórcio ruíram. Nos casos específicos, os remédios judiciais não mais se resumiam à fórmula “direito-reparação”.<sup>359</sup> As bandeiras da racionalidade e da eficiência pressionaram a mudança de paradigma na análise processual. Buscava-se uma abordagem mais informal e flexível dos litígios, a fim de se buscar, efetivamente, o real objetivo do processo.

O caso *Marbury vs Madison* pode ser apontado como um ponto de inversão do modelo processual vigente – antes fortemente baseado no direito privado – para um modelo pautado por novas demandas sociais. Abram Chayes ressalta a importância da decisão proferida pela Suprema Corte americana, porque o caso também se tornou paradigma para clarear e conduzir a aplicação do Direito para ações privadas futuras. Estava-se, pois, diante de um dos primeiros casos da formação de precedentes.

Dessa forma, o litígio de interesse público não implicava, necessariamente, na reorganização de uma estrutural burocrática. A demanda, em si, que poderia ser individual ou coletiva tinha como objetivo buscar uma prestação do Estado que envolvesse direito fundamental prestado aos cidadãos por meio de políticas públicas. Aqui é o ponto de dissidência para a *structural injunction* de Owen Fiss, cuja reestruturação do modo de funcionamento de uma entidade, pública ou privada, é a essência do litígio.

---

<sup>358</sup> CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188. p.152.

<sup>359</sup> CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188. p.152.

Feitas essas considerações preliminares, o presente estudo fará uma consideração mais abrangente dos elementos que considera mais condizentes com a temática ora proposta, eis que, não obstante possa haver entendimentos e visões<sup>360</sup> sobre o surgimento dos processos estruturais, entende-se que os estudos dos professores Abram Chayes<sup>361</sup> (litígio de interesse público) e Owen Fiss (reforma estrutural) são convergentes e complementares e não divergentes e paralelos.

## 4.2 DEFINIÇÃO DE PROBLEMA ESTRUTURAL

O problema estrutural é definido por Fredie Didier Júnior e Zaneti Júnior como “[...] situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal.”<sup>362</sup>

A terminologia problema estrutural utilizada no presente texto também pode ser encontrada na doutrina nacional como litígio estrutural. Para o professor e desembargador Edilson Vitorelli o litígio estrutural é aquele “no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura”<sup>363</sup>. E concluiu o autor

Embora o assunto de litígios estruturais não seja exatamente novo ou inédito no Brasil, a conceituação de sua natureza nem sempre é unívoca, de modo que não é inútil deixar claro o entendimento aqui esposado. A caracterização de um litígio estrutural envolve a superposição de algumas características. Primeiro, trata-se de um conflito de elevada complexidade, que envolve múltiplos polos de interesse, os quais se apresentam em oposições e alianças parciais. [...] Segundo, o litígio estrutural implica a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem sucedidos espontaneamente, na sociedade. [...] Em terceiro lugar, o litígio estrutural se diferencia pela necessidade

---

<sup>360</sup> O pensamento de Owen Fiss será abordado de forma difusa ao longo deste capítulo.

<sup>361</sup> CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188. p.145

<sup>362</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 425.

<sup>363</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 370.

de reforma de uma instituição, pública ou privada, para permitir a promoção do valor público visado.<sup>364</sup>

Sérgio Cruz Arenhart traz uma ponderação interessante acerca da definição do interesse a ser protegido pelo processo estrutural. Em razão das raízes do processo civil tradicional, de cunho individual e privatista, que se estabelece dentro de uma relação bipolar, o emprego das expressões conflito, lide e litígio possam, talvez, não ser mais adequadas em relação aos processos estruturais. Justifica o autor:

Embora o texto aluda, constantemente, a expressões classicamente ligadas à finalidade da prestação jurisdicional – “conflito”, “litígio”, etc. – é até mesmo de se duvidar da adequação do emprego desses vocábulos em relação aos processos estruturais. A rigor, essas expressões ligam-se aos conflitos bipolarizados, em que há um polo demandante, a que se opõe outro, demandado. No caso dos “conflitos” estruturais, porém, o que há é um problema, que demanda solução, e que envolve diversos interesses e pontos de vista diferentes. Nem sempre haverá conflito, no seu sentido próprio, já que, muitas vezes, os sujeitos envolvidos convergem na conclusão sobre a necessidade de dar solução ao problema; divergem, porém, quanto à forma de solução, ao tempo ou a aspectos dessa resposta.<sup>365</sup>

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação) para atingir de forma efetiva os postulados constitucionais.<sup>366</sup>

A partir da definição de problema estrutural acima destacada, o estado de desconformidade que caracteriza o litígio estrutural não decorrerá, necessariamente, de uma situação de ilicitude. Isto é, qualquer situação de aponte para uma

<sup>364</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 370.

<sup>365</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coordenador). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492. p. 481.

<sup>366</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 427.

desarmonia, um desequilíbrio, um déficit de atuação poderá ser enquadrado e reconhecido com um problema estrutural. Portanto, o estado de desconformidade pode ou não ser resultado de uma série de atos ou condutas lícitas ou ilícitas.

Entretanto o fato de eventualmente o problema estrutural não ser decorrente de uma conduta ilícita, isso não quer dizer que, por meio de condutas reputadas lícitas, cada situação concreta venha gerar situações ilícitas, bem como cada acontecimento ou repercussão social isolada venha a merecer uma resposta adequada pelo ordenamento jurídico; “pode ser inclusive que se vislumbrem graus mais ou menos graves de ilicitude ligados ao problema estrutural.”<sup>367</sup>

Matheus Souza Galdino aponta para uma noção referente ao grau de estruturalidade que um problema poderá se manifestar, de acordo com a amplitude dos efeitos da reestruturação a ser promovida. Para o autor, o conceito de graus de estruturalidade possui relação intrínseca com a lógica que permite falar em estágios de ilicitude de um problema estrutural. Frisamos: o problema estrutural não se confunde com a situação de ilicitude; ele pode ser e quase sempre é mais amplo e seu tratamento depende de uma visão mais ampla do que aquela ligada ao ilícito.<sup>368</sup>

A noção de ilicitude nem sempre estará presente no reconhecimento de um problema estrutural, e, caso porventura o problema estrutural seja decorrente de um ato ou conduta reputado ilegal, como ele não se deve confundir. Portanto, a identificação de um problema dessa natureza não deve ter como um ponto de origem a noção de ilicitude, mas sim, de um estado de desconformidade.

---

<sup>367</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 427-428.

<sup>368</sup> “Uma metáfora pode auxiliar na compreensão. Uma árvore cujos frutos são venenosos pode receber uma tutela inibitória por um processo com baixo ou nenhum grau de estruturalidade, que permitiria colher os frutos e encaminhá-los para um descarte seguro. Certamente outros frutos apareceriam no outono seguinte e o mesmo procedimento poderia ser adotado, às vezes, por meio de outro processo. Um grau mais alto de estruturalidade seria o que tivesse por objetivo não apenas colher os frutos, mas cortar os galhos da árvore. Nesse caso, possivelmente, durante um tempo, não nasceriam novos frutos, ao menos até que novos galhos brotassem e deles surgissem frutos. O raciocínio seguinte já é previsível. Um processo que vise cortar o tronco da árvore teria um grau de estruturalidade ainda maior, possivelmente inferior apenas se comparado ao processo que corta a árvore pela raiz, o qual em nossa metáfora possuiria um grau máximo de estruturalidade.” In: GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2019, p. 139.

Alerta-se, contudo, que o problema estrutural pode ser verificado em outras esferas que não somente a pública - objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou corrigir ações de uma determinada entidade -, eis que situações de desconformidade em que se verifica o rompimento de uma situação de normalidade de um estado de coisas ideal e exija uma intervenção externa de reestruturação também poderão acontecer com entidades de cunho privado.

O procedimento falimentar e a recuperação judicial regidos pela Lei n. 11.101, de 2005, são exemplos, em certa medida, de problemas estruturais em entidades privadas que demandam uma intervenção distinta do processo civil comum.

A diferença reside na busca de se entregar uma prestação jurisdicional ampla e efetiva a todos potencialmente afetados pela condição da Sociedade empresarial que passa por dificuldades financeiras. Além de possibilitar um amplo acesso à Justiça, observa-se, também, referência aos princípios da isonomia, da cooperação, da razoabilidade e da proporcionalidade na medida em que se busca maximizar as chances de diversos atores de participar do procedimento falimentar ou de recuperação judicial.<sup>369</sup>

A falência atinge a Sociedade empresária em situação de insuficiência financeira. Para resolver a situação de insolvência empresarial o Direito tem como premissa básica liquidar os ativos para saldar o passivo. Contudo, em feitos dessa natureza, diversas realidades são atingidas pela situação falimentar. Em torno de apenas um fato jurídico – inviabilidade econômica -, uma gama de direitos é potencialmente afetada. São pretensões diversas e com interesses amplos que são colocados em discussão em uma mesma arena – créditos trabalhistas, fiscal, com garantia real e/ou quirografários, sem contar, ainda, com o próprio valor social da entidade empresária.

---

<sup>369</sup> “o patrimônio do devedor é representado por bens cujos valores somados são inferiores à totalidade das suas dívidas, ou seja, quando alguém deve mais do que tem para pagar, a regra da individualidade da execução torna-se *injusta*, porque execuções individuais não possibilitam discriminar os credores, de acordo com os graus de necessidades ou garantias contratadas, com o objetivo de atender a uns antes dos outros (...) para evitar a injustiça – privilegiando os mais necessitados, tornando eficazes as garantias legais e contratuais ou conferindo iguais chances de realização do crédito a todos os credores da mesma categoria”. In: COELHO, Fábio Ulhôa. **Curso de Direito Comercial**. vol. 3. 13ª ed. São Paulo: Ed. RT, 2013. p. 261-262.

No caso da recuperação judicial, o legislador buscou instituir e instrumentalizar um sistema que visa preservar as empresas em dificuldade financeira. Ao se detectar os primeiros sinais de uma crise e como forma de se evitar as consequências imprevisíveis de insolvência, com a possível decretação da quebra, é facultado ao empresário requerer a sua recuperação, judicial ou extrajudicial, mantendo, via de consequência, os empregos, os fornecedores, a regularidades fiscal e o conceito da empresa – resguardo a direitos fundamentais.

Em linhas gerais, em ambos os procedimentos seja no regime falimentar ou sob recuperação judicial procura-se concentrar num único juízo<sup>370</sup> todas as demandas e obrigações que envolvem a empresa e os credores afetados. Da mesma forma, os passos futuros serão guiados por um plano apresentado com a anuência dos credores. E, caso não haja o fiel cumprimento, as medidas até então adotadas são suspensas e revogadas em prejuízo da sociedade privada.

Em termos processuais, o procedimento da recuperação judicial se opera por meio de fases. A primeira fase, de natureza postulatória, envolve o pedido de recuperação, quando a empresa apresenta os motivos que a levaram a entrar em crise. Num segundo momento, de natureza deliberativa, o Judiciário aprecia a viabilidade do pedido. Caso a empresa requerente preencha os requisitos necessários para ter direito aos benefícios da recuperação judicial, é nomeado um administrador judicial para prosseguir na gestão da empresa. A empresa terá o encargo de apresentar um plano de recuperação a ser submetidos aos credores. Em por fim, a terceira fase, de natureza executiva, o plano de recuperação aprovado pelos credores é posto em prática.

A legislação disciplinou um procedimento centralizado, plurifásico, transparente, participativo, continuado e supervisionado, de modo a proporcionar um ambiente que permite que o juízo adote um papel mais ativo e maleável para a concretização dos fins da recuperação judicial. Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim apontam que “é possível indicar que a lógica da recuperação

---

<sup>370</sup> Art. 76. O juízo da falência é indivisível e competente para conhecer todas as ações sobre bens, interesses e negócios do falido, ressalvadas as causas trabalhistas, fiscais e aquelas não reguladas nesta Lei em que o falido figurar como autor ou litisconsorte ativo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11101.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.



sinaliza em alguma medida a abertura para a ressignificação procedimental que as medidas estruturantes exigem”<sup>371</sup>.

Verificado que o problema estrutural não necessariamente deve decorrer de uma situação de ilicitude, mas sim de desconformidade de um estado de ideal de coisa que impede a plenitude de gozo e fruição de direitos humanos fundamentais, que, também, o agente causador pode ser público ou privado, cabe, agora analisar quem são os afetados e os seus respectivos interesses.

O problema estrutural por envolver a violação de direitos e valores públicos relevantes da Sociedade tem como sujeito passivo toda uma coletividade que tenha sido afetada. A partir de um único acontecimento diversos interesses correlacionados poderão ser atingidos. Importante ressaltar, que embora o acontecimento lesivo possa ter uma única origem, os interesses lesados podem ser conflitantes entre si. Essa situação evidencia o elemento da conflituosidade, uma das características próprias dos litígios estruturais.

Sob esse viés,

[...] o conceito de conflituosidade rompe com uma importante ideia no âmbito dos litígios coletivos: a noção de que os grupos poder ser tratados como se fossem um indivíduo, ou como se fossem uma entidade amorfa, que tem pensamento próprio. Grupos são formados por pessoas, as quais, eventualmente, vão discordar da forma como um problema dever ser resolvido.<sup>372</sup>

Para elucidar a questão, importante destacar os ensinamentos de Edilson Vitorelli, que cita que a policentria é outro elemento do litígio estrutural, ou seja, a partir de um evento causador de danos, como no caso do desastre ambiental de Mariana, ocorreram múltiplos danos com múltiplos afetados, sendo que cada um dos afetados possuía interesses próprios, distintos e até mesmo contrários aos demais lesados pelo rompimento da barragem de rejeitos de minérios:

[o] desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é o exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado. Nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para querer terem suas vozes ouvidas,

---

<sup>371</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. livro eletrônico. RB-1.4.

<sup>372</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 29.

mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões. A sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma.<sup>373</sup>

Como pode se observar, a ausência de vínculos de solidariedade entre os atingidos afasta a possibilidade de que o grupo populacional lesado pense de forma idêntica sobre a solução do problema – rompimento da barragem. Da mesma forma, é muito provável que cada um dos lesados tenha uma tendência a preferir soluções que favoreçam as suas próprias demandas. A diversidade de impactos, bem como a intensidade dos danos é que fará com que cada um indivíduo passe a divergir entre si, sobre qual o resultado desejável para a solução do conflito.<sup>374</sup>

Se a conflituosidade é um indicador do grau de concordância entre um grupo populacional atingido por um mesmo evento, a complexidade é o elemento que decorre das múltiplas possibilidades de formas para a resolução do litígio. “Quanto mais variados forem os aspectos da lesão e as possibilidades de tutela, maior será o grau de complexidade.”<sup>375</sup>

Dessa forma, para a caracterização de um problema estrutural deverá restar constatado um estado permanente de desconformidade, que atinge um grupo populacional gerando lesões distintas, sendo que poderão ser adotadas múltiplas formas de resolução do litígio, porquanto os lesados possuem interesses e pretensões autônomas em relação a satisfação de seus direitos.

#### 4.3 PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural, por sua vez, é o instrumento por meio do qual se busca alterar um estado de desconformidade, materializado por meio de um litígio estrutural. O fim último do processo é alcançar um estado de coisa ideal, em substituição ao problema estrutural apresentado. Nas lições de Owen Fiss, esta tipologia de processo judicial de caráter estrutural busca enfrentar uma burocracia,

---

<sup>373</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 284, 2018, p. 333-369.

<sup>374</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 29.

<sup>375</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 30.

estatal ou privada, que vem tolhendo ou limitando valores de âmbito constitucional. As decisões tomadas pelos juízes buscam reestruturar uma organização a fim de eliminar a ameaça aos valores constitucionais em razão dos arranjos institucionais existentes. O provimento jurisdicional de reconstrução e reestruturação é emitido por meio da denominada *injunctio*.<sup>376</sup>

O processo estrutural há algum tempo já é realidade, seja na jurisdição internacional, seja na atividade judiciária nacional. Embora haja certo consenso sobre diversos casos que foram apreciados e julgados sob as regras do processo estrutural, ainda não é possível fixar uma definição única para o que seja este fenômeno processual. Com apontam Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, “essa área, complexa, multipolarizada e policêntrica, com violação sistemática a direitos e garantias fundamentais inerentes, [...] passa a ser condição de um processo que abarque sua extensão para resolução futura do problema apresentado.”<sup>377</sup>

Para o professor Sérgio Cruz Arenhart não existe uma definição acerca do processo estrutural, sendo este tipo de instrumento identificado por suas características fundamentais, como o caráter multipolar, flexibilização procedimental, relativização do princípio da demanda, efeitos prospectivos da sentença e ampliação da fase de cumprimento da sentença<sup>378</sup>. O caminho mais adequado para se encontrar uma identificação é a adoção de um raciocínio tipológico, isto é, estando presentes

---

<sup>376</sup> FISS, Owen. As formas de Justiça. In: COSTA, S. H.; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pelegrini (organizadores). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 120. Matheus Souza Gaudino ressalta que o termo que adjetiva o processo, estrutural ou estruturante, é utilizado, ainda que em sentido amplo, por meio de diversas expressões pela doutrina: “*injunctio*, medida, execução, reforma, litígio, ações, provimentos”. E arremata o autor: Entre os sentidos possíveis, reconhece-se a existência de pensadores que utilizam a expressão em sentido lógico como plano de uma relação, trata-se de uma acepção mais ampla da expressão. Em uma acepção restrita e específica, estrutura não é um plano qualquer mas um plano hierarquicamente ordenado, ‘uma ordem finalista intrínseca destinada a conservar o máximo possível seu plano’. In: GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p.35-39.

<sup>377</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. Edição 2023. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2023. (versão eletrônica) p. RB 1.1

<sup>378</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coordenador). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492.

algumas das características que o individualizam, o processo poderá ser denominado de estrutural.<sup>379</sup>

As características do processo estrutural estão assim descritas por Sérgio Cruz Arenhart:

- (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;
- (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;
- (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;
- (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;
- (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade.<sup>380</sup>

A definição apresentada por Matheus Souza Gaudino busca descrever o processo estrutural como aquele que ao relacionar as partes, elementos ou objetos dentro de uma ordem finalística intrínseca, tem como desiderato alcançar o resultado fim esperado pela relação processual instaurada. Haveria, assim, o deslocamento da análise sob uma perspectiva estática para uma perspectiva dinâmica. Isso é, “analisar, como objeto de um processo, as alterações nestes ou em suas relações que permitam a criação, extinção ou modificação de estruturas, que possibilitarão o alcance de determinados resultados.”<sup>381</sup>

Um ponto peculiar do processo estrutural em relação aos demais processos que adotam os procedimentos tradicionais é o fato que o caminho a ser percorrido pelo processo estrutural é composto por diversa etapas, desde diagnóstico da

<sup>379</sup> GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p.39.

<sup>380</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 430-431.

<sup>381</sup> GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 40-41.

situação posta em discussão até a efetiva operacionalização do plano de ação, que, durante a sua execução poderá ser constantemente revista e atualizada a medida em que as ações visando sanar o problema estrutural vão acontecendo. O fim último, que será a reestruturação de uma determinada entidade, pública ou privada, poderá estar consubstanciada num conjunto de medidas a serem adotadas por um conjunto múltiplo de atores.

Dentre as características do processo estrutural estão a multipolaridade, coletividade e a complexidade.

A multipolaridade é uma das características dos processos estruturais. A reestruturação de uma entidade ou a sua reorganização sempre repercutirá em diversos seguimentos da Sociedade. É nesse sentido que para Sérgio Cruz Arenhart, “o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”<sup>382</sup>.

Importante retratar a distinção entre o processo estrutural e o processo coletivo em sentido amplo, que, no magistério de Edilson Vitorelli consiste no “conflito, existente na realidade, que envolve uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem um grupo, uma Sociedade.”<sup>383</sup> A multipolaridade do processo estrutural em que há a presença de múltiplos atores, de diversos interesses (convergentes ou divergentes) e de uma decisão com comandos variados não deve ser entendida como sinônimo de processo coletivo (direitos difusos, direitos coletivos ou direitos individuais homogêneos).<sup>384</sup> Pela natureza do problema estrutural é comum que diversos seguimentos e atores sociais manifestem interesse no processo estrutural. Contudo, cada foco de interesse poderá adotar uma postura própria a depender da questão que

---

<sup>382</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 800.

<sup>383</sup> VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 7, p. 147-177, jan-jun, 2018, versão eletrônica. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/159317>. Acesso em: 5 jul. 2023.

<sup>384</sup> Pedro Dinamarco da Silva afirma justamente o ponto que diferencia o processo coletivo do processo estrutural, qual seja, a possibilidade de se tutelar e de se obter direitos e provimentos distintos dentro de uma própria demanda. Para o autor “[...] nos interesses difusos, o objeto (ou o bem jurídico) é indivisível, na medida em que não é possível proteger um indivíduo sem que essa tutela não atinja automaticamente aos demais membros da comunidade que se encontram na mesma situação. Ou atinge todos, ou não atinge a ninguém.”. In: DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 53.

está sendo objeto do litígio estrutural, o que se distingue da demanda coletiva, cuja representação fica restrita a unidade do pedido.

Embora um litígio possa ter uma multiplicidade de partes (o que vem a ser denominado pela doutrina de litisconsórcio) não necessariamente se estará diante de um caso estrutural. Isso porque, a formação do litisconsórcio exige um ponto de intersecção entre a causa de pedir ou o pedido formulado entre os atores processuais. A relação de cada um dos litisconsortes se mantém em torno de um ponto comum e, por conseguinte, sempre há um elemento de caráter individualizado e particular.<sup>385</sup>

Assim, a composição final dos casos que envolvem uma pluralidade de partes acaba por resultar numa acumulação de relações individuais que possuem diversas relações particularizados em razão de uma causa comum. Essa acumulação de vínculos individuais não deve ser equiparada a um caso estrutural.<sup>386</sup> Entretanto, há autores que não classificam a multipolaridade como uma das características típicas e determinantes do processo estrutural, como apontam Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira. Para eles, “É possível que o processo seja estrutural e seja bipolar – isto é, envolva apenas dois polos de interesses; também é possível que, a despeito da multipolaridade, o processo não seja estrutural.”<sup>387</sup>

Para Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira não é característica essencial do processo estrutural que ele seja coletivo. Os autores advogam a tese de que seria “possível que um processo que veicule demanda individual esteja pautado num problema estrutural e tenha que, por isso, ser tratado como processo estrutural.”<sup>388</sup>

---

<sup>385</sup> PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I. n.º 2. noviembre de 2014. pp. 41-82. p.47.

<sup>386</sup> PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I. n.º 2. noviembre de 2014. pp. 41-82. p.47.

<sup>387</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 434.

<sup>388</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 435.

No mesmo sentido, contudo dentro de uma perspectiva mais abrangente, que não limita o litígio ao binômio individual ou coletivo, Marcela Ferraro afirma o processo estrutural:

[...] não se deve limitar à conceituação de “litígios coletivos” [...] e diz que o foco é verificar se o problema discutido é “policêntrico” – em contraposição ao contorno clássico bipolar que se atribui ao processo –, independentemente de se tratar de litígio classificadamente visto como individual ou como coletivo, o que parece mais apurado.<sup>389</sup>

André Ribeiro Tosta e Felipe Barreta Marçal também se filiam à corrente que entende que demandas individuais podem ser resolvidas por meio do processo estrutural:

Muitas demandas estruturantes são formalmente individuais (“bipolares”), não obstante seu objeto não possa ser adequadamente resolvido mediante mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos. É necessário, portanto, tratar essas demandas formalmente individuais como aquilo que elas verdadeiramente são: demandas estruturantes.<sup>390</sup>

Por outro lado, em sentido contrário, Edilson Vitorelli argumenta que o processo estrutural é necessariamente coletivo. Já na definição proposta para o tema, o autor afirma que o processo estrutural é um processo eminentemente coletivo.<sup>391</sup> Fabricio Verdic compartilha do mesmo entendimento no sentido que os processos de reforma estrutural configuram uma espécie do gênero dos processos coletivos.<sup>392</sup> Há, contudo, pontos que permitem diferenciar o processo coletivo de reforma estrutural dos processos coletivos ordinários. E, o que justifica essa diferenciação não é

---

<sup>389</sup> FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2015. p. 145.

<sup>390</sup> TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 220.

<sup>391</sup> Para Vitorelli, “o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. *In*: VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. **Revista de Processo**. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.

<sup>392</sup> VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estrutural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Organizadores). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p.69.

somente o fato de o processo estrutural ter por objeto discutir determinada política pública, mas, também, o tipo de provimento decorrente da sentença estrutural.<sup>393</sup>

O processualista Luiz Fernando Marinoni indica que o processo coletivo é dotado de uma característica que lhe peculiar e que o diferencia da tutela individual, posto que, mesmo na ausência de normas claras esse tipo de processo propicia um espaço hábil para o incremento da participação social nos processos de tomada de decisões.<sup>394</sup>

A complexidade do processo estrutural consiste nas inúmeras possibilidades de resolução do problema. A abordagem estrutural é voltada para solucionar a origem do problema e para promover a transformação sistêmica em busca da proteção dos direitos humanos fundamentais, à correção de práticas indevidas, à prevenção de novas violações e à promoção da justiça social. O enfoque procedimental é inovador quando busca soluções alternativas, de caráter permanente e abrangentes para o enfrentamento de litígios complexos.

A noção de complexidade tem relação direta com a multipolaridade. A presença de diversos atores, com interesses próprios, individuais, compartilhados e, até mesmo contrários entre si, é que fomenta a possibilidade de o problema estrutural ser equacionado de diversas formas. A compreensão do todo permite que as partes envolvidas consigam interpretar a questão posta em juízo pelos mais diversos ângulos e perspectivas, analisando o caso não apenas sob o cunho jurídico, mas também com base em fatores sociais, econômicos, políticos e ambientais envolvidos, proporciona uma proposta de resolução mais profunda, flexível e abrangente sobre a questão em discussão.

---

<sup>393</sup> VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estrutural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Organizaodres). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p.69. Na prática, como todo respeito aos vieses acadêmicos que buscam estudar o processo individual e o processo coletivo com as suas peculiaridades próprias, o que importa para o presente estudo são as técnicas aplicadas ao longo do processo estrutural, tais como a diálogo ampliado, flexibilidade e adaptação do procedimento e cumprimento da sentença de forma prospectiva e participativa.

<sup>394</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória (individual e coletiva)**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.106.



#### 4.4 DECISÃO ESTRUTURAL

A decisão no processo estrutural é o ato por meio do qual se estabelece o estado de coisas ideal que se pretende alcançar para pôr termo ao litígio estrutural decorrente de um problema estrutural. Nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, “em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado.”<sup>395</sup>. E prosseguem os autores:

A partir dessas situações pontuais, passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos.<sup>396</sup>

Como já exposto alhures, o processo estrutural tem como um dos seus objetivos principais buscar a readequação de uma estrutura burocrática que está causando o problema estrutural. A essência deste procedimento é encontrar soluções para cessar e adequar as falhas encontradas e, visando o futuro, adotar novas rotinas, padrão e comportamentos para que a mesma disfunção não volte a acontecer.

Oportuna, a propósito, a definição proposta por Gustavo Osna sobre a essência das decisões proferidas ao logo do processo estrutural.

Primeiramente, ao contrário do que costuma ocorrer na resolução de disputas, a intervenção jurisdicional passaria a ser necessariamente continuada; o provimento não se encerraria de pronto, exigindo constantemente fiscalização e ajuste. Em outras palavras, a execução da sentença poderia assumir uma composição institucional sendo periodicamente monitorada e revista conforme as circunstâncias do caso.

Da mesma forma, esse tipo de situação também faria com que a atuação do Judiciário passasse por uma maior abertura dialógica – possuindo propensão à obtenção de consensos. A questão, aqui, se dá pela própria complexidade da tutela esperada: tratando-se de aspectos com impacto social elevado, relacionando-se com diferentes valores coletivos, seria razoável que os próprios envolvidos contribuíssem para a formação do provimento e para o seu contínuo

---

<sup>395</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Número 75. Jan/mar., 2020. p. 101-136. p. 432.

<sup>396</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Número 75. Jan/mar., 2020. p. 101-136. p. 103.

aprimoramento. Mais do que uma imposição unilateral, o processo se tornaria palco de negociação e de debates prospectivos, procurando uma regulação razoável.<sup>397</sup>

Assim, a decisão estrutural atua em dois planos normativos distintos.<sup>398</sup>

No primeiro momento, é estabelecido o estado de coisa ideal que se pretende realizar. Neste estágio se “prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-princípio.”<sup>399</sup> Após estabelecido o “fim” que se pretende encontrar, a decisão estrutural deve explicitar os meios que serão utilizados para se alcançar o resultado, “determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra.”<sup>400</sup>

Além dessa característica da decisão estrutural, que descreve um procedimento bifásico – uma primeira decisão de caráter mais genérico e abstrato definido em linhas gerais as medidas que deverão ser adotadas para solucionar o problema e, assim, atingir o estado ideal de coisa, sendo que, num segundo momento, são emitidos provimentos mais específicos por meio de uma “ampla cadeia de decisões, que implicarão em avanços e retrocessos no âmbito de proteção

---

<sup>397</sup> OSNA, Gustavo. “Nem tudo”; nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020. p.423-461 e, ainda, GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020. p. 470-471.

<sup>398</sup> “[...] demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação, mediante providências sucessivas e incrementais, que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os. A implementação dessa decisão se dá por intermédio de uma execução estrutural, na qual as etapas do plano são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente do ponto de vista dos avanços que proporcionam. O juiz atua como um fator de reequilíbrio da disputa de poder entre os subgrupos que integram a sociedade que protagoniza o litígio.” *In*: VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 7, p. 147-177, jan-jun, 2018, versão eletrônica.

<sup>399</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Número 75. Jan/mar., 2020. p. 101-136. p. 109.

<sup>400</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Número 75. Jan/mar., 2020. p. 101-136. p. 109.

inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial”<sup>401</sup> –, para que se obtenha efetividade na resolução dos litígios estruturais. Importante destacar que os comandos judiciais devem ser construídos dentro de um ambiente “colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo.”<sup>402</sup>

#### **4.5 SOLUÇÃO ADEQUADA PARA A RESOLUÇÃO DO CONFLITO ESTRUTURAL**

Com efeito, como se vem demonstrando ao longo do presente trabalho, os litígios estruturais são uma realidade cada vez mais presente na prática judiciária nacional. Dentro desse contexto, o direito processual tem se mostrado atento a essa mudança de paradigma e busca apresentar respostas e instrumentos adequados para que os direitos fundamentais possam ser devidamente tutelados dentro da atual realidade.

O processo estrutural, com suas particularidades próprias, apresenta estratégias processuais inovadoras a fim de buscar maior eficiência e exequibilidade nas decisões proferidas quando adotadas essa forma de procedimento. Há posições que centram suas ações no Estado-juiz (modelo impositivo), ao passo que outras compartilham o protagonismo da solução com todos os atores envolvidos no processo (modelo deferente e deliberativo). Trata-se, todavia, de uma mudança do arquétipo processual, cuja implementação pode ser onerosa, seja em termos econômicos, culturais e institucionais, ou, ainda, por demandar uma maior participação e engajamento das partes e do magistrado da causa.

A solução de um litígio estrutural perpassa pela ampliação do diálogo entre os possíveis envolvidos na demanda (órgão jurisdicional, poderes instituídos, sociedade civil, experts, partes autônomas). Boas decisões, ou seja, aquelas que

---

<sup>401</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. v. 225, 2013. p. 392.

<sup>402</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.854.847**. Relatora Ministra Nancy Andrighi, julgado em 02/06/2020, Diário Oficial de Justiça 04/06/2020. Disponível em: [ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201901607463&dt\\_publicacao=04/06/2020](http://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020). Acesso em: 2 ago. 2023.

serão mais bem executadas, com o apoio de todos para a concretização dos valores constitucionais, devem ser construídas de forma democrática.

Esse norte inicial para a prestação jurisdicional de demandas que envolvem litígios estruturais consolida as seguintes premissas necessárias para a resolução de demandas estruturais: diálogo ampliado, flexibilidade e adaptação do procedimento e cumprimento da sentença de forma prospectiva e participativa. Assim, com a possibilidade de alteração da natureza dos litígios e dos possíveis impactados, bem como das possíveis variações dos atores responsáveis pelo cumprimento das medidas estruturais, é importante analisar se apenas o Estado-juiz se encontra devidamente legitimado para buscar a solução adequada para o litígio estrutural.

Os litígios estruturais, quando analisados sob a perspectiva do processo estrutural, admitem que o problema seja abordado e tratado de mais de uma forma, sem que, nenhuma delas seja necessariamente equivocada. O papel do magistrado como gestor nesses tipos de litígios é outro ponto do processo estrutural. Em matéria de harmonização e compatibilização de princípios e direitos fundamentais não há respostas, tampouco fórmulas prontas. O gerenciamento processual por meio de planos, estratégias, e a execução participativa e orientada tem como objetivo alcançar a efetividade da prestação jurisdicional.<sup>403</sup>

Dentro de uma Sociedade cada vez mais plural, o pluralismo emerge com uma forma de política hábil a resolver conflitos com menos burocracia, como menos formalidades e maior diálogo e participação dos atores processuais. Ao conhecer da realidade do litígio estrutural, o Estado-juiz deverá ter a compreensão ampla do que será necessário fazer para que a disfunção estrutural seja sanada. Deverá, ainda, atentar-se para possíveis efeitos para fora do processo de modo a atingir terceiros estranhos à lide.<sup>404</sup>

---

<sup>403</sup> TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos: partes e instituições em disputa** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. p.102.

<sup>404</sup> “A transdisciplinariedade procura superar a organização disciplinar encarando sempre fatos e fenômenos como um todo. Naturalmente, não se nega a importância do tratamento disciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar para se conhecer detalhes dos fenômenos. Mas a análise disciplinar, inclusive a multi e a interdisciplinar, será sempre subordinada ao fato e ao fenômeno como um todo, com todas as suas implicações e interrelações, em nenhum instante perdendo-se a percepção e a reflexão da totalidade. As propostas da visão holística da complexidade, da sinergia e, em geral, a busca de novos paradigmas de comportamento e conhecimento são típicas da busca transdisciplinar do conhecimento.”.In: D’AMBRÓSIO, Ubiratan. Paz ética e educação: uma visão transdisciplinar.

Portanto, em cada uma das fases do processo estrutural – reconhecimento do litígio estrutural, compreensão do estado de coisa ideal a ser alcançado, delimitação da intervenção judicial e cumprimento da decisão estrutural – poderão ser utilizados métodos de solução adequada do processo dição.<sup>405</sup>

O acesso à justiça é garantia individual prevista de forma expressa no texto constitucional (art. 5, XXXV), direito esse, que possui grande complexidade e diversas faces de aplicação. Para Mauro Cappelletti, constitui a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, de modo a constituir a razão de ser de todo um sistema jurídico.<sup>406</sup>

Não obstante os meios consensuais de resolução de conflitos não sejam uma novidade no sistema normativa brasileiro, não se pode negar que, atualmente, a matéria ganhou robustez a partir da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Código de Processo Civil (CPC) de 2015.

A Resolução n. 125/2010 do CNJ destaca a importância da conciliação e da mediação como “instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios”. Ao organizar e disciplinar esses métodos de resolução consensual de conflito, o CNJ institucionalizou essas práticas como mais uma opção a disposição das partes para a pacificar seus conflitos.<sup>407</sup>

---

**Caderno Técnico de Metodologias e Técnicas do Serviço Social**, Brasília: SESI-DN, n. 23, 1996, p. 44-50.

<sup>405</sup> “[...] a cultura jurídica dos países capitalistas de industrialização globalizada (EUA e França) experimentou considerável avanço na direção da substituição da tradicional regulamentação centralizadora do Estado por crescentes processos de auto-regulamentação da sociedade civil. Essa dinâmica pluralista que reflete a diminuição da intervenção do poder estatal e o aumento gradativo da organização societária reflete um procedimento mais abrangente [...] de criação espontânea do direito, quer de novos mecanismos flexíveis e informais de resolução dos conflitos”. In: WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001. p. 288.

<sup>406</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 5, 1977. p.128-159.

<sup>407</sup> A resolução dispõe de dezenove artigos, distribuídos em quatro capítulos: a) política pública de tratamento adequado de interesses (capítulo I); b) atribuições do CNJ (capítulo II); c) atribuições dos tribunais (capítulo III); e d) Portal de Conciliação (capítulo IV). Há, também, anexos: o Anexo I, que dispõe sobre cursos de capacitação e aperfeiçoamento para magistrados e servidores; o Anexo II, trata de sugestões de procedimentos a serem adotados nos setores de solução pré-processual e processual; o Anexo III, trata do Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores Judiciais; e, por fim, o Anexo IV, cuida dos dados estatísticos a respeito dos meios consensuais. In: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 12 mar. 2023.

Nesse mesmo sentido, o CPC (Lei n. 13.105/2015) previu dispositivos voltados para a solução consensual de litígios incorporando as ideias de alguns instrumentos normativos que dispunham acerca da matéria. Para a professora Ada Pellegrini Grinover, esse conjunto normativo constitui o que pode ser considerado um minissistema brasileiro de métodos consensuais de solução judicial de conflitos.<sup>408</sup>

O então denominado “novo” CPC, marcado pela simbologia de ser o primeiro código democrático da história do Brasil<sup>409</sup> e pela ampla preocupação com a realização dos direitos e garantias fundamentais, além manter e aperfeiçoar institutos cujos resultados se mostravam positivos, incluiu, também, tantos outros visando atribuir maior grau de eficiência ao novel sistema processual. E, sem dúvida, um dos mais evidentes reflexos é “o elenco de normas fundamentais, em especial aquelas ligadas ao acesso à justiça e a solução consensual dos conflitos.”<sup>410</sup>

Na abertura do código, já no primeiro artigo consta expressamente que “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.”<sup>411</sup> Esse artigo reflete o Estado Democrático de Direito, em que, de acordo com a própria exposição de motivos do CPC, “Um sistema processual civil que não proporcione à Sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias

---

<sup>408</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidade e incompatibilidades. **Publicações da Escola AGU**, Brasília, v. 8, jan/mar. 2016, p. 15-36, 2016. p.1.

<sup>409</sup> A exposição de motivos do Código de Processo Civil discorre sobre a participação da comunidade jurídica e dos operadores do Direito na elaboração do texto base do diploma: “Há mudanças necessárias, porque reclamadas pela comunidade jurídica, e correspondentes a queixas recorrentes dos jurisdicionados e dos operadores do Direito, ouvidas em todo país. Na elaboração deste Anteprojeto de Código de Processo Civil, essa foi uma das linhas principais de trabalho: resolver problemas. Deixar de ver o processo como teoria descomprometida de sua natureza fundamental de método de resolução de conflitos, por meio do qual se realizam valores constitucionais. Assim, e por isso, um dos métodos de trabalho da Comissão foi o de resolver problemas, sobre cuja existência há praticamente unanimidade na comunidade jurídica. Isso ocorreu, por exemplo, no que diz respeito à complexidade do sistema recursal existente na lei revogada. Se o sistema recursal, que havia no Código revogado em sua versão originária, era consideravelmente mais simples que o anterior, depois das sucessivas reformas pontuais que ocorreram, se tornou, inegavelmente, muito mais complexo.”. *In*: BRASIL. Senado Federal. Anteprojeto do Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 26 abr. 2023.

<sup>410</sup> SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ávila, Luiz Augusto de Lima.(organizadores). **Direito em Tempos de Crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais**. São Paulo: Editora Dialética, 2020. p. 371-391. p.373

<sup>411</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

constitucionais.”<sup>412</sup> E prossegue a exposição de motivos asseverando que “as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo.”<sup>413</sup>

O reforço e a ampliação ao acesso à justiça estão consagrados no artigo 3º do CPC, na reprodução do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da CRFB). Contudo, estimula-se, que, sempre que possível, o Estado promoverá a solução consensual de conflitos<sup>414</sup>. E, um pouco mais além, compartilha a responsabilidade entre todos os atores processuais (partes, juízes, advogados, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública) a estimular a utilização dos métodos de conciliação, de mediação e outros que visem a solução consensual do litígio.<sup>415</sup>

A partir do momento em que a legislação instrumental passa a estimular a solução consensual do litígio, seja em momento anterior a deflagração do processo, ou seja, durante a marcha processual, caberá aos atores processuais a sensibilidade de observar que para cada litígio poderá ser adotada uma técnica ou meio processual mais adequado para a sua solução. Ao se estimular o modelo multiportas, com a aproximação das partes e de empoderamento dos cidadãos, os atores processuais passarão de mero expectadores da jurisdição para efetivos protagonistas da solução de seus conflitos.

O incremento do uso de técnicas processuais adequadas à complexidade e às particularidades do direito material em conflito, ou seja, o gerenciamento

---

<sup>412</sup> BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto do Código de Processo Civil**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 26 abr. 2023.

<sup>413</sup> BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto do Código de Processo Civil**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 26 abr. 2023.

<sup>414</sup> As ondas de acesso à justiça foram objeto de estudos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth. De acordo com os autores, a teoria do acesso à justiça teve 3 movimentos principais. O primeiro momento observado tinha relação a assistência judiciária aos pobres, visto que o poder econômico era um obstáculo de acesso à justiça. Um segundo momento, cuidou da possibilidade de representação de direitos e interesses coletivos em juízo. E, por fim, a terceira onda teve como propósito reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais.

<sup>415</sup> “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”. In: BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

processual para uma composição mais efetiva do processo, busca não apenas racionalizar e tornar mais simples determinados tipos de controvérsia, mas também, criar formas de justiça mais participativa com a presença de grupos sociais e comunidades, direta e indiretamente, envolvidas na controvérsia.

O professor italiano Mauro Cappelletti, ao abordar sobre a necessidade de novos métodos alternativos aos tradicionais para se atingir a eficiência dos direitos sociais evidencia a relevância de um sistema judicial promover a acessibilidade e eficiência por meio de procedimentos de natureza conciliatória.

Entre esses ressaltam-se: a) os fins que estabelecem procedimentos mais acessíveis quanto a sua simplicidade e racionalização, mais econômicos, eficientes e especializados para certos tipos de controvérsia; b) o fim de promover e fazer acessível um tipo de Justiça que, em outra parte, definimos como “co-existencial”, que dizer, baseada na conciliação e mediação, e sobre critérios de equidade social distributiva, uma vez que se revela importante “cuidar” das situações complexas e duradouras decorrentes da correção entre indivíduos e grupos, em lugar apenas de definir simplesmente (*trancher*) uma posição determinada, com rígidos critérios jurídicos, ao estilo “com razão”/“sem razão”, essencialmente voltados ao passado; c) o fim de submeter a atividade pública a formas, muitas vezes novas e de qualquer modo mais alargadas e acessíveis, de controle, e, em geral, de criar formas de Justiça mais acessíveis enquanto mais descentralizadas e “participativas”, com a presença, em particular, dos membros desses mesmos grupos sociais e comunidades que estão diretamente envolvidas na situação ou controvérsia.”<sup>416</sup>

Na redação do CPC, mantém-se a garantia constitucional em que “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, contudo, permite-se o uso da arbitragem nas situações cabíveis, e, atribui a responsabilidade Estado a, sempre que possível, estimular a solução consensual dos conflitos.<sup>417</sup>

Para Roberto Portugal Bacellar, o judiciário nacional enfrenta uma crise em razão do elevado número de processos em trâmite e das altas taxas de congestionamento. A opção viável para contribuir com a melhora na prestação

---

<sup>416</sup> CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à Justiça como programa de reformas e métodos de pensamentos. **Revista Forense**. Rio de Janeiro. v. 395, ano 104. Jan-Fev 2008. p. 209-221. p. 218

<sup>417</sup> “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”. In: BRASIL. Planalto. **Código de Processo Civil**. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 12 abr. 2023.



jurisdicional envolve oferecer meios adequados para a resolver conflitos, a partir de uma concepção inovadora de acesso à resolução adequada de conflito. O emprego de métodos consensuais em substituição à clássica processualista adversarial é um dos pontos chaves para dar saída ao grande número de processos pendentes.<sup>418</sup>

Partindo da premissa de que os interessados conhecem as suas dificuldades e seus potenciais, é certo que a solução consensual tende a produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma solução imposta pelo Poder Judiciário. De fato, muitas vezes, uma solução imposta pelo magistrado – sem considerar as potencialidades dos envolvidos – pode acabar resultando em simples palavras jogadas ao vento, sem qualquer chance de concretizar-se efetivamente.<sup>419</sup>

O sistema normativo prevê a possibilidade de meio de solução consensual de controvérsia sem que isso importe, todavia, na impossibilidade de transação sobre direitos fundamentais. Ademais, a própria natureza do processo estrutural estimula a consensualidade. O consenso é trabalhado desde a identificação do litígio estrutural até as etapas de cumprimento da decisão estrutural.<sup>420</sup>

#### 4.6 CASOS PRÁTICOS ENVOLVENDO LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Ao que se observa dos capítulos precedentes, em razão da natureza dos direitos tutelados, o processo estrutural teve origem nas atuações de cortes supremas ou tribunais constitucionais. A sua evolução, entretanto, demonstra que as técnicas processuais dialógicas se espalharam para os diversos graus e instâncias do sistema

---

<sup>418</sup> BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem**. Saberes do Direito 53. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. p. 25.

<sup>419</sup> ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 189.

<sup>420</sup> “O ordenamento jurídico brasileiro preconiza a solução consensual dos conflitos: desde a Constituição de 1988 (art. 98, I) passando pelo Código de Processo Civil (arts. 3º, § 2º; 139, V; 165 a 175; 334; 359; 515, II e III; 784, IV) e leis esparsas (Lei n. 7.347/1985 – art. 5º, § 6º; Lei n. 13.140/2015; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – art. 26; 27; Lei n. 13.988/2020 – Sistema Negociação de Dívidas; Código de Defesa do Consumidor – art. 5º, VII, na redação dada pela Lei n. 14.181/2021). Até atos infralegais como o Decreto n. 6.514/2008 (art. 142-A – conversão de multa ambiental), a Resolução CNJ n. 125/2010 (institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses) e a Resolução CNJ n. 358/2020 (dispõe sobre o sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação) incentivam a solução consensual. O Projeto de Lei n. 4.441/2020, que disciplina o procedimento da nova lei de ação civil pública, dedica os arts. 27 a 42 à autocomposição.”. In: BROLLO, Sílvia Regina Salau. **Conciliação e mediação em processos estruturais**. In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022. p. 171.

judiciário de alguns países. Esses exemplos podem ser vistos nos Estados Unidos, na África do Sul, na Índia, no Canadá, na Colômbia, na Argentina, e, ainda, no Brasil.

#### 4.6.1 CASO BROWN VS BOARD OF EDUCATION

O denominado caso *Brown v. Board of Education of Topeka* é um dos processos mais conhecidos quando se aborda o assunto referente ao processo estrutural (na língua inglesa *structural injunction*). Em 17 de maio de 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu, por unanimidade, que a política de segregação racial empregada nas escolas públicas violava a Emenda à Constituição Décima Quarta<sup>421</sup>. O caso marcou a virada da jurisprudência que admitia a segregação racial baseada na máxima *separate but equal*, desde o ano de 1896, quando a Suprema Corte dos Estados Unidos da América havia apreciado o caso *Plessy v. Ferguson*<sup>422</sup>. Assim, reconheceu-se que a existência de instalações educacionais separadas umas específicas para crianças brancas e outras específicas para crianças afrodescendentes eram desiguais e, portanto, inconstitucionais.

Nos Estados Unidos na América desde o ano de 1868 estava em vigor a Décima Quarta Emenda à Constituição. Esse dispositivo normativo foi fruto de movimentos sociais que buscavam assegurar direitos civis e legais aos cidadãos negros e ex-escravos após o término da Guerra Civil<sup>423</sup> ocorrida em solo norte americano.

---

<sup>421</sup> "All persons born or naturalized in the united states, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the united states and of the state wherein they reside. no state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the united states; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws". *In*: United States of America. Constitution Annotated. **Amdt14.s1.8.2.1 Brown v. Board of Education**. Disponível em: [https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde\\_00000819/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde_00000819/). Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>422</sup> "Na década de 50 a discriminação contra os afrodescendentes (*afroamerican*) era bastante acentuada na América, especialmente nos estados do sul do país. Conforme registrado nas linhas anteriores (*Dred Scott v. Sanford*), os negros eram considerados cidadãos de segunda classe e, com base nesse odioso entendimento, inúmeras medidas segregacionistas eram consideradas naturais até mesmo pelo Judiciário (*Plessy v. Ferguson* – 1892). Esse panorama começou a mudar radicalmente após o julgamento da ação judicial proposta pelo pai da estudante Linda Brown que havia tido sua matrícula recusada em uma escola pública, frequentada unicamente por crianças brancas, em razão de ela pertencer à raça negra". *In*: SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos: principais decisões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 121.

<sup>423</sup> "A Guerra de Secessão, ou Guerra Civil Americana, aconteceu nos Estados Unidos entre os estados do Norte e os estados do Sul, de 1861 a 1865. Esse conflito foi iniciado quando os estados do Sul separaram-se da União e formaram os Estados Confederados da América. A Guerra de Secessão foi motivada pela divergência que havia entre os dois grupos a respeito da abolição da escravidão e da extensão dos novos territórios que estavam sendo ocupados no oeste.". *In*: Guerra da Secessão. **UOL**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historia/guerra-secessao.htm>. Acesso em: 19 de julho de 2023.

A Décima Quarta Emenda à Constituição proíbia que os estados americanos privassem qualquer pessoa de sua vida, liberdade ou propriedade sem que se observasse o devido processo legal, tampouco, que fosse denegada a igualdade a qualquer pessoa na aplicação das leis. O texto da constituição passou a prever, então, dois importantes direitos fundamentais, a cláusula do devido processo legal e o princípio da isonomia.

Dos diversos pontos da Décima Quarta Emenda à Constituição o primeiro capítulo dela, que versa sobre a cidadania e direitos civil, é uma das partes que foi mais litigadas. As decisões proferidas nos casos *Plessy v. Ferguson* (1896) e *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954) são exemplos de importantes precedentes da jurisprudência norte-americana em matéria de direitos civis.

O caso *Plessy v. Ferguson* foi o primeiro apreciado pela Suprema Corte dos Estados Unidos sob a ótica da Décima Quarta Emenda – distinção em razão da raça da pessoa. Na cidade Boston, havia uma legislação ferroviária que autoriza que os trens destacassem vagões próprios para o transporte de pessoas brancas e outros vagões, distintos, para o transporte de pessoas negras. Neste caso, a Corte Suprema entendeu que a legislação que autorizava a separação da população branca e da população negra não violava a cláusula constitucional da igualdade, desde que fossem asseguradas as mesmas condições de transporte, de instalações e de serviços prestados.<sup>424</sup>

A decisão proferida ficou conhecida como a doutrina do *separate but equal* (separados mais iguais) e permaneceu influenciando as decisões da Suprema Corte Americana durante a primeira metade do século XX. Assim, somente haveria uma quebra na igualdade casos não houvesse uma equivalência entre o que era oferecido à raça branca e à ração negra.<sup>425</sup>

---

<sup>424</sup> United States of America. Constitution Annotated. **Amdt14.s1.8.2.1 Brown v. Board of Education**. Disponível em: [https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde\\_00000819/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde_00000819/). Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>425</sup> United States of America. Constitution Annotated. **Amdt14.s1.8.2.1 Brown v. Board of Education**. Disponível em: [https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde\\_00000819/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde_00000819/). Acesso em: 17 jul. 2023.

A virada de entendimento passou a ocorrer no julgamento do caso *Brown*<sup>426</sup> v. *Board of Education of Topeka*, cujo objeto principal da lide era a segregação racial em escolas. Treze pais afro-americanos, representando 20 crianças, ingressaram com uma ação coletiva (*class action suit*) na cidade de Topeka, estado de Kansas, contra o Conselho de Educação local que continuava e manter ativa as políticas segregacionistas na educação infantil. Nos Tribunais locais inferiores ainda pairava a influência da doutrina do separados, mas iguais. Assim, somente com a remessa do julgamento para a Corte Suprema é que, de fato, se observou a superação do precedente.<sup>427</sup>

O tramitar do caso também foi peculiar na Suprema Corte Americana. Ocorreu um contraditório mais ampliado e dialógico, quando, por duas oportunidades, uma no ano de 1953 e outra no ano de 1954, foram permitidas arguições orais dos atores processuais. “A segunda rodada de argumentos orais foi quase inteiramente sobre as circunstâncias da aprovação da Décima Quarta Emenda e seu efeito pretendido no público Educação”.<sup>428</sup>

Não obstante a decisão proferida no caso Brown tenha representado um grande avanço em relação à igualdade racial, ao declarar a inconstitucionalidade das políticas de segregação nas escolas sob a proteção da Décima Quarta Emenda à Constituição, o resultado prático da decisão não foi tão expansivo quanto parecia ser

---

<sup>426</sup> O pai da criança Linda Brown, o reverendo Oliver L. Brown, um dos treze autores da ação coletiva, foi nomeado no caso, e de quem o caso leva o nome.

<sup>427</sup> Tradução própria pelo autor “Brown vs. Board é o culminar de cinco casos menores na Virgínia, Carolina do Sul, Washington D.C., Delaware e Kansas. De 1947 a 1951, as famílias nesses estados entraram com ações defendendo a dessegregação de suas escolas, buscando acesso às escolas da vizinhança em vez de percorrer longas distâncias de ônibus até escolas superlotadas e com poucos recursos.”. *In*: Five Things you need to know about Brown vs. Board. **Blog Other Priorities**. Disponível em: <https://all4ed.org/blog/five-things-you-need-to-know-about-brown-vs-board/>. Acesso em: 19 de julho. de 2023. Tradução própria feita pelo autor: “Na época em que a Suprema Corte decidiu sobre Brown em 1954, os tribunais já haviam começado a destruir a principal propriedade de Plessy. Já em 1938, a Suprema Corte decidiu em Missouri ex rel Gaines v. Canadá que, se um estado oferece educação jurídica, ela deve ser oferecida a estudantes de qualquer raça. Isso significa que, se houver apenas uma faculdade de direito, por exemplo, essa faculdade de direito deve admitir estudantes negros. Mais notavelmente, em 1950, a Suprema Corte decidiu em McLaurin v. Oklahoma Board of Regents of Higher Education que uma escola de pós-graduação não poderia forçar um aluno negro a sentar-se sozinho na sala de aula, na biblioteca e no refeitório. Essa participação não invalidou explicitamente Plessy, no entanto.”. *In*: Understanding Brown v. Board of Education: A Case Summary. **FinLaw**, 2020. Disponível em: <https://supreme.findlaw.com/supreme-court-insights/understanding-brown-v--board-of-education--a-case-summary.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

<sup>428</sup> Understanding Brown v. Board of Education: A Case Summary. **FinLaw**, 2020. Disponível em: <https://supreme.findlaw.com/supreme-court-insights/understanding-brown-v--board-of-education--a-case-summary.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

num primeiro momento. A decisão não declarou de forma geral a inconstitucionalidade de todas as instalações públicas segregadas, visto que se limitou a estabelecimentos de ensino. E, ainda, o comando judicial não fixou um termo final para que as escolas cumprissem a decisão. Na prática, isso significava que para a efetivação da decisão novos provimentos deveriam ser emitidos.<sup>429</sup>

As dificuldades materiais para a efetivação e aplicabilidade da decisão fizeram com que a Suprema Corte, ao reapreciar a matéria no caso conhecido como *Brown II*, estabelecesse um caminho maleável para a implementação do comando judicial.

O modelo decisório adotado pela Corte Suprema dos Estados Unidos fugiu dos padrões até então conhecidos. Isso porque, para os autores, embora a decisão proferida no caso *Brown II* tenha preservado o núcleo básico do direito tutelado, no caso, a impossibilidade da manutenção das políticas de segregação racial no âmbito escolar e a necessidade de sua cessação, o comando judicial ainda estabeleceu uma dinâmica aberta a respeito do percurso a ser traçado para alcançar a sua máxima efetividade.

Assim, sem descurar da essência da decisão – ilegalidade da política segregacionista – e reconhecendo a complexidade do problema, a Suprema Corte fixou diretrizes, de certa forma, condicionais e negociadas, para se alcançar o efeito prático do provimento judicial. Ao impor uma execução continuada, de forma descentralizada, ainda que sob determinada supervisão, possibilitou-se a realização de providências concretas a serem realizadas de forma escalonadas, levando em consideração as diversas realidades fáticas e materiais de todos os atores direta ou indiretamente afetados.

As lições e os resultados obtidos no caso da segregação das escolas passaram a ser difundidos a partir da década de 60. E, os processos e decisões

---

<sup>429</sup> Understanding *Brown v. Board of Education*: A Case Summary. **FinLaw**, 2020. Disponível em: <https://supreme.findlaw.com/supreme-court-insights/understanding-brown-v--board-of-education--a-case-summary.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

estruturais passaram a ser empregadas em outras entidades públicas a exemplo da estruturação de hospitais, de departamentos de polícia, de complexos prisionais.<sup>430</sup>

A prática americana da *structural remedies* se expandiu pelo mundo, sendo possível ver seus contornos em outros continentes, a exemplo do que ocorre na Corte Constitucional da Colômbia, pioneira na América Latina sobre o tema.

#### 4.6.2 O estado de coisas inconstitucionais na Colômbia

Na América Latina, tem-se a Colômbia como pioneira no tema. A Corte Constitucional Colombiana reconheceu violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais e declarou a inconstitucionalidade de tal estado de fato e de direito, por meio do que se denominou de Estado de Coisas Inconstitucionais.<sup>431</sup>

Carlos Alexandre de Azevedo Campos descreve o Estado de Coisas Inconstitucionais como

a técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais rígidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional. O ECI anda lado a lado com as sentenças estruturais.<sup>432</sup>

Em 2004, a Corte Constitucional Colombiana proferiu a sentença T-025, que declarou o Estado de Coisas Inconstitucional em relação a situação dramática em

<sup>430</sup> FISS, Owen. To make the constitution a living truth: for lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p.31.

<sup>431</sup> HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado "estado de cosas inconstitucional". **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Año 1. N. 1, Universidad de Talca, Chile, 2003. p. 208-228. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/820/82010111.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

<sup>432</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucionais**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 187.

que se encontravam mais de três milhões de pessoas deslocadas de suas residências em razão da violação violência promovidas pelas guerrilhas de narcotraficantes.<sup>433</sup>

A situação em que se encontravam essas pessoas passou a ganhar repercussão quando se verificou que haviam 108 ações ajuizadas, representando 1150 núcleos familiares – principalmente compostos por mulheres cabeça de família, pessoas idosas, crianças, adolescentes e alguns indígenas – todos com problemas relacionadas à perda de moradia em razão de guerrilhas.<sup>434</sup>

Essas famílias já vinham buscando proteção do Estado pela via administrativa, contudo nada fez o governo colombiano para assegurar a proteção e o respeito aos seus direitos fundamentais. As pessoas deslocadas se encontram em situação de vulnerabilidade, exigindo proteção e resposta do Estado e da Sociedade, conforme direito previsto na constituição colombiana.<sup>435</sup>

As ações foram interpostas contra diversas entidades públicas, tais como: a Rede de Solidariedade Social, a Secretaria Administrativa da Presidência, o Ministério das Finanças e do Crédito Público, o Ministério da Saúde e Trabalho, o Ministério da Educação, o Ministério da Agricultura, entidades municipais e outros

---

<sup>433</sup> “El conflicto armado interno que se presenta en Colombia ha tenido distintas dimensiones sociales, económicas y culturales, presentándose así, como consecuencia de ello, una violación de los derechos humanos permanentemente.”. *In*: RINCÓN, Johana Álvarez; SÁNCHEZ, Gabriel Alejandro Quintero. Cumplimiento de las condenas contra Colombia por desplazamiento forzado interno en el Sistema Interamericano. *In*: VILLARREAL, Maria Lucia; PARRA, Paola Marcela Iregui. **El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de la sentencia T-025 de 2004**. Bogotá: Editora Universidad del Rosario, 2015. p. 6.

<sup>434</sup> “Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad -, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas.”. *In*: COLOMBIA. Ministerio del Interior. **Sentencia t-025-04**. Disponível em: COLOMBIA. Ministerio del Interior. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>435</sup> “Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”. *In*: COLOMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

órgãos públicos que tivessem se omitido na sua atribuição de proteger as comunidades deslocadas.<sup>436</sup>

Em primeiro grau, foram proferidas decisões negativas e decisões favoráveis os pleitos dos deslocados. O caso foi levado ao conhecimento de instâncias superiores, quando, então, passou a ter decisões diversas das instâncias inferiores.

A Terceira Câmara de Revisão constatou que os casos reunidos que tinham referência às populações deslocadas continham reivindicações diferentes, sob argumentos e fundamentos distintos. Considerou-se, desstarte, que os problemas jurídicos tinham relação com leis constitucionais complexas, quando ao conteúdo, quanto ao seu alcance e com as limitações das políticas públicas de proteção aos deslocados.<sup>437</sup> Assim, para a resolução do problema eram necessários esforços multidisciplinares, combinados com a participação de múltiplos atores institucionais. A conclusão foi que,

Tal violação não é imputável a uma única entidade, mas sim a todos autoridades nacionais e territoriais com várias responsabilidades na atenção à população deslocada, por ação ou omissão, têm permitido continuam e, em alguns casos, a violação dos direitos é agravada fundamentos dos deslocados.<sup>438</sup>

---

<sup>436</sup> “Los accionantes se encuentran ubicados actualmente en las siguientes capitales de departamento y municipios: Armenia, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Calarcá, Cali, Florencia, Girón, Ibagué, Itagüí, Medellín, Neiva, Obando, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Popayán, Riohacha, Taminango y Villavicencio. Salvo algunas excepciones, los tutelantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada”. In: COLOMBIA. Ministerio del Interior. **Sentencia t-o25-04**. Disponível em: COLOMBIA. Ministerio del Interior. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>437</sup> “(i) a la grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada; (ii) a los problemas que enfrentan a raíz de la forma como están siendo atendidas sus solicitudes por las entidades demandadas; (iii) al tiempo excesivamente prolongado que ha transcurrido sin que hayan obtenido las ayudas previstas; (iv) al altísimo volumen de tutelas que presentan los desplazados para obtener la ayuda efectiva a que tienen derecho y al hecho de que varias entidades hayan convertido la presentación de la acción de tutela como parte del procedimiento ordinario para obtener la ayuda solicitada; (v) a que la situación que se pretende resolver mediante la presente tutela afecta a toda la población desplazada, cualquiera que sea el sitio en el cual se encuentren actualmente, e independientemente de que hayan acudido a la acción de tutela para obtener la protección efectiva de sus derechos, (vi) a que la mayor parte de los problemas planteados se ha presentado de manera reiterada desde que se estableció la política para la atención de la población desplazada; y (vii) a que algunos de los problemas planteados por los desplazados deben ser examinados por primera vez por la Corte”. In: COLOMBIA. Ministerio del Interior. **Sentencia t-o25-04**. Disponível em: COLOMBIA. Ministerio del Interior. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>438</sup> COLOMBIA. Ministerio del Interior. **Sentencia t-o25-04**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 21 jul. 2023.



Conforme apontam César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Campos, a Corte Constitucional,

Ao aplicar essa figura jurisprudencial, estabeleceu que existe uma violação massiva e reiterada dos direitos humanos das populações deslocadas e que as falhas estruturais das políticas do Estado colombiano são o fator central da sua ocorrência.<sup>439</sup>

Ainda para os autores, além da importância e da sua representatividade como instrumento para proteção às pessoas deslocadas, a sentença, como objeto de estudo apresenta quatro características elementares para a discussão latino-americana e mundial sobre a judicialização de direitos humanos.

Quanto ao objeto de estudo, o TF025 apresenta quatro características que o tornam particularmente útil para a discussão latino-americana e global sobre a aplicação judicial dos direitos humanos. Em primeiro lugar, o alcance da decisão é particularmente amplo. É uma verdadeira “macro sentença” devido 1) ao tamanho da população beneficiária, 2) à gravidade das violações de direitos que procura resolver, 3) aos inúmeros atores estatais e sociais envolvidos, e 4) à ambição e duração do processo de implementação dos despachos, que decorre há seis anos e ainda está em aberto.<sup>440</sup>

Os casos de litígios e processos nos quais o judiciário reconheceu uma violação massiva de direito fundamental (problema estrutural) e proferiu uma decisão sob a influência da teoria do processo estrutural não se limita às cortes de justiça norte-americanas e da colombiana. Ainda no sul global, na África do Sul, o precedente que se traz a análise e discussão se refere ao direito fundamental à moradia e à saúde.

---

<sup>439</sup> Tradução feita pelo próprio autor: “Al aplicar esta figura jurisprudencial, estableció que existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, y que las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano son un factor central que contribuye a ella”. In: GARAVITO, César Rodríguez; CAMPOS, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambios Sociales: como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejsuticia, 2010. p. 13.

<sup>440</sup> Tradução feita pelo próprio autor: “Em cuanto al objeto de estudio, la TF025 presenta cuatro características que la hacen particularmente útil para la discusión latinoamericana y global sobre la aplicación judicial de los derechos humanos. Primero, el alcance del fallo es particularmente amplio. Se trata de una verdadera “macrosentencia” por 1) el tamaño de la población beneficiaria, 2) la gravedad de las violaciones de derechos que pretende resolver, 3) los numerosos actores estatales y sociales que involucra, y 4) la ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo, que lleva seis años y sigue abierto”. In: GARAVITO, César Rodríguez; CAMPOS, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambios Sociales: como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejsuticia, 2010. p. 14.

### 4.6.3 O compromisso significativo na África do Sul

A prática americana da *structural remedies* se expandiu pelo mundo. É possível ver seus contornos em outros continentes além do americano. Na África do Sul, o precedente estrutural se refere ao direito fundamental à moradia e à saúde, materializado por meio do *meaningfull engagement*.

O processo estrutural foi utilizado na África do Sul como meio processual adequado para superar a violação ao direito fundamental à moradia e à saúde pelos poderes executivos e legislativo. Mesmo previsto de forma expressa na constituição, estando, portanto, inserido entre os direitos fundamentais da população sul-africana diversos cidadãos rediriam em condições muito precárias.

Com o fim do *apartheid*, uma nova ordem constitucional floresceu para o sul-africanos, em 1996. Fortemente influenciada pelas ideias do constitucionalismo transformador, o texto se tornou um instrumento importante ao garantir direitos fundamentais, em prol da transformação da realidade política, econômica e social, fazendo com que as relações de poder se tornem mais democráticas, participativas e igualitárias.<sup>441</sup> Entretanto, por razões históricas e culturais, entendia-se que essa espécie de direitos não poderiam ser judicializados.

Dentro desse contexto, a Corte Constitucional Sul-africana assumiu um papel de protagonismo em relação às questões que envolvem ações afirmativas de direitos em temas socialmente complexos, bem como que demandam a alocação de recursos públicos para a concretização dos direitos socioeconômicos. A expansão da sua atuação resultou na participação cada vez mais ativa na tomada de decisões políticas, como pontua Carlos Alexandre de Azevedo Campos.

O exercício concreto acabou tornando a Corte elemento essencial da nova paisagem política sul-africana, titular do poder exclusivo de dizer o que a Constituição significa em face da vontade política ordinária. Ainda que chamada a fazê-lo, o exercício concreto de certificação da Constituição foi uma extraordinária afirmação do poder de *judicial review* pela Corte, que repercutiu sua posição de protagonismo institucional para o futuro da nova vida democrática sul-africana.<sup>442</sup>

---

<sup>441</sup> MARCO, Cristhian Magnus; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Processos Estruturais e Decolonialidade. In: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (Organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 65.

<sup>442</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.145.

Na busca de se promover e implantar os propósitos transformadores de justiça social, a Corte Constitucional Sul-Africana buscou estabelecer “diálogos com os outros poderes em torno da melhor forma de realizar as esperanças e pretensões transformativas da nova ordem constitucional e democrática.”<sup>443</sup> Esse procedimento criativo construído pela jurisprudência constitucional foi denominado “compromisso significativo” (*meaningfull engagement*).

De acordo com Lilian Chenwi e Kate Tissington, embora o conceito de “compromisso significativo” já existisse há algum tempo ele foi definido pela primeira vez no julgamento do caso *Olivia Road*.<sup>444</sup>

O caso *Olivia Road* teve origem na cidade de Joanesburgo, na África do Sul, e tinha como objeto ordens de despejo em massa de populações negras que habitam antigos prédios em regiões periféricas. Os imóveis considerados inadequados e em condições insalubres foram condenados pelo governo local para fins de moradia, além de estarem localizados dentro de uma área com planos de desenvolvimento urbano. Para a captação de investimentos privados era necessário o despejo das pessoas que lá habitavam e não tinham nenhuma possibilidade de mudança. Deu-se, então, início a ações voltadas para a desocupação da área, sem, contudo, haver um plano de realocação dos moradores despejados.<sup>445</sup>

---

<sup>443</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.145.

<sup>444</sup> “The concept of ‘meaningful engagement’ has been around for a while, but it was first properly defined by the Constitutional Court in the *Olivia Road* case. This case was about the right to have access to adequate housing for those facing eviction from rundown buildings in the inner city of Johannesburg. The case is a good example of where engagement has worked”. In: CHENWI, Lilian; TISSINGTON, Kate. *Engaging meaningfull with government on socio-economic rights: a focus on the right to housing. University of the Western Cape: Community Law Centre*, March, 2010. Disponível em: [https://docs.escri-net.org/usr\\_doc/Chenwi\\_and\\_Tissington\\_-\\_Engaging\\_meaningfully\\_with\\_government\\_on\\_socio-economic\\_rights.pdf](https://docs.escri-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf). Acesso em: 6 ago 2022. Para acessar a íntegra da decisão. SOUTH AFRICA. Constitutional Court. Case CCT 24/07, 2008. Disponível em: <https://collections.concourt.org.za/handle/20.500.12144/3316>. Acesso em 10 mar. 2023.

<sup>445</sup> Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, assim sintetizou a demanda: “No caso *Olivia Road*, mais de 400 (quatrocentos) ocupantes de prédios na Cidade de Joanesburgo se voltaram contra a desocupação ordenada pela Cidade, que alegava razões de segurança e de saúde. A Corte emitiu ordem provisória para a Cidade e os ocupantes se comprometerem significativamente em: i) resolver suas diferenças e dificuldades à luz dos valores da Constituição; ii) aliviar a condição dos que viviam nos edifícios, tornando-os seguros e saudáveis; e iii) reportar os resultados do compromisso. [...] Tanto em *Olivia Road* como em *Joe Slovo*, os resultados do acordo foram satisfatórios e demandaram graus distintos de fiscalização por parte do Poder Judiciário”. In: VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. *Separação de poderes, estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado*,

A cidade de Joanesburgo buscou perante o Poder Judiciário a desocupação dos imóveis. A justiça local rejeitou o pedido de despejo, sob o argumento que o governo local desrespeitava a Constituição Sul-africana que assegurava o direito à moradia. Em sede de recurso, a Corte de Apelação reverteu a decisão e permitiu que os despejos fossem realizados, devendo, entretanto, assegurar-se um abrigo adequado para aqueles que não tivessem outra opção de moradia. O caso chegou à Corte Constitucional.

No ano de 2007, a Corte Constitucional proferiu a primeira decisão, ordenando que um Compromisso Significativo fosse entabulado entre as partes. O envolvimento significativo consiste num esforço entre os atores processuais para resolver as diferenças e superar dificuldades apresentadas sob a perspectiva dos valores da Constituição, dos deveres constitucionais e estatutários do município e dos direitos e deveres dos cidadãos envolvidos.<sup>446</sup>

A decisão se pautou em quatro elementos.

A razoabilidade do compromisso deve elevada como uma regra procedimental que regerá os atos a serem praticados para o futuro. Todas as decisões deverão ser flexíveis e adaptáveis aos contextos específicos de cada caso concreto. O que pode ser a necessidade para determinadas pessoas, talvez não seja para outras. Pessoas podem demandar por moradas permanentes, ao passo que outros não necessitem de abrigo. As possibilidades e as possibilidades de resolução dos interesses contrapostos são quase infinitas.<sup>447</sup>

O segundo elemento para um compromisso significativo efetivo consiste no fato que as políticas públicas de potencial impacto social devem ser precedidas de

---

Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 186). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 20 nov. 2022.

<sup>446</sup> “The City of Johannesburg and the applicants are required to engage with each other meaningfully and as soon as it is possible for them to do so, in an effort to resolve the differences and difficulties aired in this application in the light of the values of the Constitution, the constitutional and statutory duties of the municipality and the rights and duties of the citizens concerned.”. *In*: Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg vs City of Johannesburg and Others. **Southern African Legal Information Institute**. 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>. Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>447</sup> “It may in some circumstances be reasonable to make permanent housing available and, in others, to provide no housing at all. The possibilities between these extremes are almost endless.”. *In*: Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg vs City of Johannesburg and Others. **Southern African Legal Information Institute**. 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>. Acesso em: 21 mai. 2023.

diálogos com os cidadãos afetados. Para a Corte Constitucional, o diálogo com os cidadãos deve fazer parte de todas as etapas de planejamento das políticas públicas, especialmente as de grande complexidade e repercussão. Já na fase de planejamento é importante ouvir os potenciais afetados. Para tanto, a decisão impôs a obrigação de a cidade de Joanesburgo desenvolver mecanismos e instâncias administrativas capazes de oportunizar canais de diálogos. Assim, os grupos sociais afetados passam a atuar como participantes ativos dentro do processo político de planejamento, cujos resultados têm impacto direto nas suas vidas.<sup>448</sup>

A legitimidade de representação das organizações da sociedade civil na defesa de comunidades vulneráveis foi o terceiro ponto da decisão. Conforme assentado na decisão, “as pessoas que precisam de moradia não são e não devem ser consideradas uma massa sem poder”. A possibilidade de estar em juízo defendendo, ainda que por meio de substitutos processuais, não deve ser limitada. As entidades de representação coletiva exercem um importante papel constitucional na defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade.<sup>449</sup>

E, por fim, o quarto ponto, era que o governo deveria manter um arquivo público sobre cada compromisso, para fins de fiscalização e avaliação das medidas adotadas. O sigilo ou sonegação de informações sobre o processo de engajamento deve ser considerado contraproducente. A própria constituição tem como valor a abertura, a informação. Ademais, os registros de casos já analisados pela Corte servirá de fonte para novos casos envolvendo despejos e direito à moradia adequada, bem como, permitirá que o Poder Judiciário (re)avalié se os municípios estão

---

<sup>448</sup> Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v City of Johannesburg and Others. **Southern African Legal Information Institute**. 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>. Acesso em: 21 mai. 2023.

<sup>449</sup> “People in need of housing are not, and must not be regarded as a disempowered mass. They must be encouraged to be pro-active and not purely defensive. Civil society organisations that support the peoples’ claims should preferably facilitate the engagement process in every possible way. [...] Engagement has the potential to contribute towards the resolution of disputes and to increased understanding and sympathetic care if both sides are willing to participate in the process. People about to be evicted may be so vulnerable that they may not be able to understand the importance of engagement and may refuse to take part in the process.”. In: Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v City of Johannesburg and Others. **Southern African Legal Information Institute**. 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>. Acesso em: 21 mai. 2023.

adotando todas os termos e condições para alcançar acordos com as populações afetadas.<sup>450</sup>

#### 4.6.4 A demanda estrutural na Argentina

Na Argentina, a situação envolvendo a contaminação ambiental do rio Matanza-Riachuelo é um caso emblemático cuja decisão representa um avanço em termos de reforma estrutural em entidades públicas argentinas, em razão da transcendência dos efeitos das decisões proferidas. A demanda é conhecida como a causa *Mendoza, Beatriz y otro c/ Estado Nacional y ots. s/ Daños y Perjuicios*<sup>451</sup> e representa a judicialização não apenas de uma questão envolvendo um problema ambiental, mas, sobretudo, de uma disfunção social que tinha origem no começo do século XIX.

Francisco Verbic bem sintetiza a demanda judicial do caso Mendoza.

O que deve ficar claro é que o problema da poluição na área, produto do já mencionado acúmulo de poluição ao longo de muitas décadas, é crítico e atravessa horizontalmente várias áreas de políticas públicas. Ocorre que, além dos danos ao meio ambiente (bem protegido pela Constituição Nacional em seu artigo 41 desde a reforma de 1994), é possível notar que o conflito envolve questões relacionadas à infraestrutura sanitária, saúde, moradia, trabalho e navegabilidade, entre outras.<sup>452</sup>

A ação teve início quando um grupo de dezessete pessoas que moravam na área contaminada invocaram o caráter de atingidos e apresentaram uma representação coletiva, com base no artigo 43 da Constituição da República

<sup>450</sup> CASEMIRO, Matheus. O Caso Mamba: quando a busca por diálogo esvazia Direitos Fundamentais. In: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Toth, 2022. p. 91p. 72-74.

<sup>451</sup> ARGENTINA, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sentencia **Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)**, 2018. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em 10 mar. 2023.

<sup>452</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **ANALES Nº 43 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales**, 2013. pp.267-286. p. 269.

Argentina<sup>453</sup>, contra o Estado Nacional, a província de Buenos Aires, a cidade autônoma de Buenos Aires e 44 empresas privadas localizadas no entorno do rio.

Cada um dos réus foi incluído no polo passivo da lide em razão de seus graus de responsabilidade e competência sobre determinadas ações a serem futuramente promovidas. O Estado Nacional em razão de regulamentar a livre navegação em rios interiores<sup>454</sup>. A província de Buenos Aires por ter o domínio originário sobre os recursos naturais existentes em seu território.<sup>455</sup> A cidade autônoma de Buenos Aires foi demandada porque o rio Riachuelo era um bem público de seu domínio.

Os pedidos formulados podem ser divididos em três. Um de natureza condenatória para reparar por meio de indenização os danos sofridos em razão da contaminação da bacia do rio Matanza-Riachuelo (despesas com tratamentos médicos, dano moral, danos futuros em razão da contaminação, danos emergentes e lucros cessantes em relação a atividades pesqueiras). Um segundo pedido de natureza negativa, ou seja, determinar que fossem cessados imediatamente qualquer atividade que pudesse contaminar e agravar ainda mais a situação do rio. E, por fim, um pedido de recomposição dos anos causados ao longo dos anos.

---

<sup>453</sup> “Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”. In: ARGENTINA. Constitución de la Nación ARGENTINA. **Ley n. 24.430, diciembre 15 de 1994**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>454</sup> Artigos 13 e 75, X, da Constituição Argentina. In: ARGENTINA. Constitución de la Nación ARGENTINA. Ley n. 24.430, diciembre 15 de 1994. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>455</sup> “Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.” In: ARGENTINA. Constitución de la Nación ARGENTINA. **Ley n. 24.430, diciembre 15 de 1994**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 19 jun. 2023.

No ano de 2006, uma primeira sentença foi proferida (Fallos 329:2316, de 20 de junho) quando se delimitou a pretensão inicial dos autores. Na ocasião se distinguiu os pedidos individuais das pretensões coletivas, para, assim, separar os bens jurídicos protegidos e, por razões de competência jurisdicional, separar as demandas individuais dos danos ambientais coletivo.

Ao longo do trâmite processual foram proferidas algumas decisões buscando acautelar a situação. Dentre os provimentos cautelares, determinou-se : i – a criação de fundo público com o objetivo de assegurar a reparação financeira dos danos sofridos pelas vítimas; ii – que o Poder Executivo Nacional retomasse e concluísse o plano de gestão ambiental da bacia hidrográfica Matanza Riachuelo; iii – a adoção de medidas para cuidar e atender, de forma imediata, a saúde das comunidades ribeirinhas afetadas pela poluição; iv – a averbação das medidas cautelares judiciais no registro de público e documentos comerciais de cada uma das empresas demandadas.<sup>456</sup>

O Tribunal também exigiu das empresas privadas: i – informações acerca dos processos de descarte e tratamento dos resíduos produzidos; ii – que apresentassem as apólices de seguros contratados para o desempenho de atividades perigosas ao meio ambiente; iii – a apresentação de estudo de impacto ambiental de todas as 44 empresas demandadas. Dos entes públicos, a Corte solicitou: i – a apresentação de um plano de saneamento ambiental, contendo os seguintes pontos: ordenamento ambiental territorial; controle de atividades antrópicas; estudos de impactos ambiental das atividades desenvolvidas na bacia hidrográfica; a formatação de um programa de educação ambiental e de informação ambiental pública; a realização de audiências públicas a fim de possibilitar a difusão de informações e a participação social no processo.<sup>457</sup>

---

<sup>456</sup> Tradução própria feita pelo autor para: “El objeto exclusivo de la causa es la tutela del bien colectivo atento lo expuesto en el Considerando 18 de la sentencia. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. Asimismo, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental, y para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.”. In: LANCELOTTI, Juan Ignacio Álvarez. Informe sobre la causa y gestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. **Documentos de Trabajo de Contabilidad Social**, n.1, jul. 2011. p. 144. Disponível em: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DTCS/article/view/687>. Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>457</sup> LANCELOTTI, Juan Ignacio Álvarez. Informe sobre la causa y gestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. **Documentos de Trabajo de Contabilidad Social**, n.1, jul. 2011. p. 144. Disponível em: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DTCS/article/view/687>. Acesso em: 10 mai. 2023.



Para Juan Ignacio Álvarez Lancellotti, o objetivo principal da lide proposta era prevenir danos futuros, isto é, que parassem as causas que estavam a provocar de forma permanente a contaminação da bacia hidrográfica do rio Matanza, assim, afirmou que

O objeto exclusivo da causa é a proteção do bem coletivo atento ao que no considerando 18 do acórdão. Nesse sentido, tem prioridade absoluta a prevenção de danos futuros, pois trata de atos que continuarão a produzir poluição. você também deve buscar a recomposição da poluição ambiental, e em caso de dano irreversível, será uma indenização.<sup>458</sup>

No curso do processo foram admitidos como terceiros interessados organizações não governamentais ligadas à proteção do meio ambiente e aos direitos humanos. Realizaram-se, também, audiências públicas com o objetivo de ampliar a publicidade do processo e promover a ampla participação cidadã e, ainda, buscou-se a apresentação do plano integrado de saneamento por parte do Estado, a verificação do seu estado de execução e a coleta de opiniões das partes a respeito do parecer científico elaborado por um Comitê de Especialistas da Universidade de Buenos Aires.<sup>459</sup>

Em julho de 2008, uma segunda sentença foi proferida somente em relação a restauração e prevenção de danos ambientais coletivos. Restou pendente a análise quanto a reparação e a compensação dos danos. O que de fato foi destaque nessa segunda decisão foi que ela se orientou para o futuro, definindo apenas critérios gerais para o cumprimento. Não se estabeleceu, contudo, pontos específicos ou comandos determinados, em respeito ao equilíbrio adequado entres os poderes e competências de cada ente estatal. Segundo Noemi Pinas Miklavec, tratou-se de pronunciamento

---

<sup>458</sup> Tradução própria feita pelo autor para: “El objeto exclusivo de la causa es la tutela del bien colectivo atento lo expuesto en el Considerando 18 de la sentencia. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. Asimismo, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental, y para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.”. In: LANCELOTTI, Juan Ignacio Álvarez. Informe sobre la causa y gestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. **Documentos de Trabajo de Contabilidad Social**, n.1, jul. 2011. p. 143. Disponível em: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DTCS/article/view/687>. Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>459</sup> MIKLAVEC, Noemi Pino. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Nación Argentina, causa: Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros Daños e Prejuicios (daños derivados de la contaminación del río Matanza-Riachuelo), 1569/2006-M-40-ORI. **Actualidad Jurídica Ambiental**. n.61. Octubre, 2016. Disponível em: : <http://www.csjn.gov.ar/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

final cujos efeitos foi um dos mais transcendentais precedentes sobre a responsabilidade do Estado, eis que

é uma sentença coletiva exemplar, atípica, exortativa, declaração do direito ambiental em crise e condenação, ao impor ao Autoridade da Bacia do Matanza Riachuelo (doravante, ACUMAR), para o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos Aires - todos igualmente responsáveis em modo concorrente - o cumprimento do programa estabelecido na resolução, que deve prosseguir três objetivos simultâneos: 1) a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da bacia; 2) a recomposição do meio ambiente da Bacia em todas as suas componentes (água, ar e solo) e 3) prevenir danos com suficiente e grau razoável de previsão, como claramente emerge do Considerando 16 e 17.<sup>460</sup>

O cumprimento da decisão ficou a cargo da jurisdição de primeiro grau. E, para fortalecer a participação cidadão durante a fase de execução se criou um órgão colegiado com representantes de organizações não governamentais e terceiros interessados. Todos os dados referentes ao plano integral de saneamento estão inseridos no sistema de informação pública digital e pode ser consultado por qualquer interessado por meio da rede mundial de computadores.<sup>461</sup>

Por fim, no âmbito da reparação dos danos ambientais coletivos, uma terceira decisão foi proferida em fevereiro de 2015.

#### 4.6.5 Casos de processos estruturais no Brasil

No Brasil, ainda que de modo incipiente, o processo de cunho estrutural vem se inserindo na agenda nacional, com resultados em diversos seguimentos sistemas sociais. Há registros de litígios e processo estruturais, tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado pela possibilidade de intervenção do Judiciário no âmbito da atuação dos poderes políticos.

<sup>460</sup> MIKLAVEC, Noemi Pino. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Nación Argentina, causa: Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros Daños e Prejuicios (daños derivados de la contaminación del río Matanza-Riachuelo), 1569/2006-M-40-ORI. **Actualidad Jurídica Ambiental**. n.61. Octubre, 2016. Disponível em: : <http://www.csjn.gov.ar/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>461</sup> Porta da ACUMAR – [www.acuma.gov.ar](http://www.acuma.gov.ar) – In: MIKLAVEC, Noemi Pino. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Nación Argentina, causa: Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros Daños e Prejuicios (daños derivados de la contaminación del río Matanza-Riachuelo), 1569/2006-M-40-ORI. **Actualidad Jurídica Ambiental**. n. 61. Octubre, 2016. Disponível em: <http://www.csjn.gov.ar/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

A decisão paradigma foi proferida na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45, ocasião em que se delineou o conceito e os limites do controle das políticas públicas pela jurisdição. Após esse marco jurisprudencial, diversos outros assuntos foram objeto de tutela estrutural, tais como à adequação do sistema carcerário (Tema de Repercussão Geral n. 220/STF e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347), questões relacionadas à poluição ambiental (Ação Civil Pública do Carvão), à proteção de povos originários (Demarcação das Terras Indígenas Raposa do Sol), ao ensino superior (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 682), a disponibilização de vagas no ensino sistema infantil (Ação Civil Pública no município de São Paulo); e, recentemente, em relação a proteção do clima (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708); a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709 (proteção indígena durante a pandemia da COVID-19); Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976 (população em situação de rua) e, ao desastre ambiental na Lagoa da Conceição, no município de Florianópolis, Santa Catarina (Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição).

Sem descurar da importância de todos os casos narrados, em razão do corte proposto para o presente trabalho, será abordada as nuances da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 e da Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição.

Dessa forma, os remédios estruturais acima descritos – *structural injunction*, *meaningfull engagement*, estado de coisas inconstitucionais – demonstram os pontos de convergências de uma nova arena pública, dialógica, participativa e prospectiva que contribuem e criam um ambiente favorável à participação de grupos populacionais vulneráveis atingidos por Desastres.

#### **4.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Os problemas e litígios estruturais não são novos no Brasil. Todavia, o novo olhar por meio do processo estrutural sim, é relativamente recente. A constitucionalização de direitos humanos e, sobretudo, a necessidade de pacificar conflitos que transcendem os interesses das partes diretamente envolvidas, promovendo transformações sociais de modo a garantir a efetivação de direitos fundamentais são pontos que contribuíram para o surgimento deste novo tipo de tutela processual.

As relações sociais e humanas modernas passaram a exigir uma abordagem processual diferenciada em relação ao processo judicial tradicional. Isso porque, muitas vezes o efetivo acesso à justiça ocorre na análise do caso concreto não apenas sob o cunho jurídico, mas também com base em fatores sociais, econômicos, políticos e ambientais envolvidos, proporcionando, assim, uma resolução mais profunda e abrangente da questão em discussão.

Dessa forma, busca o processo estrutural encontrar uma solução dialogada para a origem de problema e, então, promover a transformação sistêmica de entidades burocráticas em busca da proteção dos direitos humanos fundamentais, bem como à correção de práticas indevidas, à prevenção de novas violações e à promoção da justiça social.

## Capítulo 5

### **O PROCESSO ESTRUTURAL NA TUTELA DE GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES**

Os Desastres ambientais são a materialização do desequilíbrio climático e ambiental que atualmente o mundo vivencia. Não obstante todos os esforços no campo normativo (regras e princípios) voltados à gestão de risco e da prevenção aos eventos climáticos extremos, ainda há um longo caminho a ser trilhado na busca de um estado de coisa ideal, aonde a vulnerabilidade de determinados grupos será reduzida fortalecendo, via de consequência, a sua resiliência.

Com a crescente utilização de novas técnicas e instrumentos processuais a fim de proporcionar um amplo acesso à justiça e promover reformas estruturais em determinadas entidades públicas, observa-se que as arenas decisórias voltadas para a participação de grupos em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres ambientais pode estar se deslocando dos Poderes Executivo e Legislativos para o Poder Judiciário por meio de ações judiciais denominadas de processos estruturais.

Dentro desse contexto retratado ao longo dos capítulos precedentes, serão abordados, neste passo da tese, dois casos estruturais recentemente apreciados pelo sistema judicial brasileiro, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (ADPF do Clima) e da Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição (ACP Estrutural da Lagoa da Conceição), a fim de demonstrar (ou não) a efetiva possibilidade de participação de grupos em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres nos espaços públicos decisórios voltados à gestão de risco e do ciclo de Desastres.

#### **5.1 DESASTRE E A VIOLAÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Como vem se buscando demonstrar ao longo do presente trabalho, os Desastres ambientais podem ser provocados pelo impacto de diversas formas e tipos de eventos naturais ou climáticos sobre uma determinada comunidade ou grupo

populacional. As consequências danosas passam a ter relevância jurídica quando atingem o ser humano em seu aspecto físico, social, político, econômico ou ambiental.

De acordo com o Atlas Digital de Desastres no Brasil<sup>462</sup>, portal eletrônico elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil em parceria com o Centro de Estudos e Pesquisa em Engenharia e Defesa Civil da Universidade Federal de Santa Catarina (Ceped/UFSC), entre os anos de 1991 e 2022 foram registradas no Brasil 62.270 ocorrências de Desastres naturais, atingindo aproximadamente 225.330.396 pessoas. Esses fenômenos extremos foram responsáveis pela morte de 4.728 pessoas, pelo desaparecimento de 2.766 pessoas, por deixaram 108.542 feridos e 1.217.883 enfermos. Além dos danos à saúde, também foram registrados 8.303.042 desabrigados e desalojados. O prejuízo total suportado pela Sociedade brasileira ultrapassa a cifra de 500 bilhões de reais.<sup>463</sup>

Ainda segundo o Atlas, todas as regiões do país sofrem com os danos decorrentes dos impactos dos fenômenos naturais, em maior ou menor intensidade. São milhares de pessoas diretamente atingidas, o que evidencia a relevância do tema a fim de se buscar novos mecanismos para auxiliar na redução dos riscos e na gestão do ciclo de Desastres. Os dados relativos aos Desastres naturais demonstram a diversidade de direitos humanos e direitos fundamentais que são atingidos por essa natureza de fenômenos.

Os direitos inerentes à condição humana são fruto de lutas sociais que marcaram diversos períodos da história. Eles são responsáveis pelo reconhecimento de um padrão mínimo existencial<sup>464</sup> para o gozo de uma vida livre, boa e plena. Essa

---

<sup>462</sup> “O Atlas surgiu a partir de uma cooperação técnica entre o Banco Mundial e a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil – Ceped/UFSC. Atualmente, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec/MIDR mantém o projeto atualizado, também por meio de parceria com o Ceped/UFSC.”. In: BRASIL. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>463</sup> BRASIL. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/graficos.xhtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>464</sup> O Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45/DF, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, já se posicionou sobre a intangibilidade e o alcance da expressão mínimo existencial. O mínimo existencial também foi conceituado no Projeto de Lei n. 8.058/2014, como sendo “[...] o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição Federal, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana.”(art. 7º, parágrafo único). In: BRASIL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo

categoria de direitos encontra diversas definições nos textos legais internacionais, nacionais, na doutrina e na jurisprudência – direitos humanos, liberdades fundamentais, direitos do homem, garantias fundamentais, entre outras terminologias. Contudo, as expressões mais empregadas são direitos humanos e direitos fundamentais.

André de Carvalho Ramos leciona que:

parte da doutrina comumente considera que o termo ‘direitos humanos’ serve para definir os direitos estabelecidos em tratados internacionais sobre a matéria, enquanto a expressão ‘direitos fundamentais’ delimitaria aqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico.<sup>465</sup>

Ingo Sarlet, numa visão mais integrada, propôs a expressão direitos humanos fundamentais, sob a justificativa de que essa terminologia tem a vantagem de ressaltar a unidade e o caráter indissolúvel entre os direitos humanos e os direitos fundamentais.

[...] seguimos entendendo que o termo “direitos humanos fundamentais”, embora não tenha o condão de afastar a pertinência da distinção traçada entre direitos humanos e direitos fundamentais (com base em alguns critérios, como já frisado), revela, contudo, a nítida vantagem de ressaltar, relativamente aos direitos humanos de matriz internacional, que também estes dizem com o reconhecimento e proteção de certos valores e reivindicações essenciais de todos os seres humanos, destacando, nesse sentido, a fundamentalidade em sentido material, que – diversamente da fundamentalidade formal – é comum aos direitos humanos e aos direitos fundamentais constitucionais.<sup>466</sup>

Para Gregório Peces-Barba direitos humanos

são faculdades que o Direito atribui a pessoas e aos grupos sociais, expressão de suas necessidades relativas à vida, liberdade, igualdade, participação política, ou social ou a qualquer outro aspecto fundamental que afete o desenvolvimento integral das pessoas em uma comunidade de homens livres, exigindo o respeito ou a atuação dos demais homens dos grupos sociais e do Estado, e com garantia

---

Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014). Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>465</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 26.

<sup>466</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5ª ed. Livraria do Advogado Editora, 2007. p. 87.

dos poderes públicos para restabelecer seu exercício em caso de violação ou para realizar sua prestação.<sup>467</sup>

A multiplicidade de interesses e direitos individuais e coletivos atingidos pelos Desastres possui proteção jurídica, quer no âmbito internacional – Declaração Universal de Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Marco de Sendai –, quer em nível nacional, pela Constituição Federal.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, compromisso global firmado em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, consignou e descreveu, ao longo de seus trinta artigos, um rol de garantias mínimas para a manutenção de uma vida digna do ser humano. Os direitos e garantias firmados na declaração universal representam liberdades fundamentais de todas as pessoas, sem fazer distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou em qualquer outra situação. Além do cunho igualitário, o documento também expressa direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, tendo como princípios gerais a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência.<sup>468</sup>

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>469</sup>

No ano de 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, reafirmou a proteção ao conjunto de direitos básicos a uma vida com

---

<sup>467</sup> PECES-BARBA, Gregório. **Derecho positivo de los derechos humanos**. Madrid: Debate, 1987. p.52.

<sup>468</sup> “A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 500 idiomas – o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as constituições de muitos Estados e democracias recentes <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>.” *In*: NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos dos Humanos**. 1947. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 28 jul. 2023.

<sup>469</sup> Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. *In*: NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos dos Humanos**. 1947. “. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 28 de julho de 2023.



dignidade, questão de grande relevância em relação a pessoas em situação de risco de Desastres, ao proteger o direito à alimentação, à vestimenta e moradia adequada.<sup>470</sup>

No mesmo sentido, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, assegura que são invioláveis o direito à vida, à liberdade, a igualdade, à segurança e à propriedade de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país. E, sob a perspectiva dos direitos sociais, ganham proteção constitucional o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.<sup>471</sup>

Embora haja controvérsias doutrinárias sobre a extensão e o alcance dos direitos humanos e direitos fundamentais, o que se percebe, de fato, é que essas categorias de direitos convergem ao abarcarem múltiplos direitos de diversas naturezas, mas todos relacionados à dignidade humana. Isto é, tratam de valores intrínsecos ao ser humano, relativos à autonomia, ao gozo e à fruição de valores mínimos para a sua existência. Enquanto os direitos humanos estão voltados mais para um comportamento comissivo do Estado para a sua efetivação – direitos civis, políticos – os direitos sociais<sup>472</sup>, com *status* de garantias fundamentais, demandam um comportamento mais proativo do Estado, para a sua real concretização.

---

<sup>470</sup> O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, e foi promulgado por meio do Decreto n. 591m de 6 de julho de 1992. “Artigo 11, §1º. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”. In: OAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

<sup>471</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.”. In: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 jul. 2023.

<sup>472</sup> A Constituição Federal de 1988 previu de forma expressa em capítulo próprio direitos sociais (capítulo II, título II, do art. 6º ao 11), além de diversos outros dispositivos difusos ao longo do texto constitucional.

Dentro de um cenário de desastre, conforme apontado pelo Atlas Digital de Desastres no Brasil, nas últimas décadas foram registradas diversas ocorrências com registros de óbitos, de desaparecidos, de desalojados, de desabrigados, de feridos e de perdas materiais. É nítido, portanto, que direitos humanos e fundamentais de milhares de pessoas, sobretudo aquelas em situação de vulnerabilidade foram afetados em decorrências de fenômenos naturais extremos.

O direito à vida, fator primordial do ser humano, foi violado 4728 vezes, e, talvez, esse número possa ser ampliado em razão do desaparecimento de aproximadamente 2766 pessoas. Não importa, nesse momento, saber se a causa foi decorrente de enxurrada, de inundações, de deslizamentos de terra, o que, de fato interessa, é compreender e buscar corrigir os fatores potencializadores dos riscos de Desastres que ampliam a vulnerabilidade de determinadas comunidades, seja pela ausência de planejamento urbano, seja pela má execução ou ineficácia das políticas setoriais urbanísticas, entre outros fatores.

A integridade física e o direito à saúde, contemplados no texto constitucional e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Marco de Sendai, também são inequivocamente afetados, quando os registros apontam que, entre 1991 e 2022, houve 108.542 e 1.217.883 enfermos em decorrência de Desastres naturais ocorridos ao longo do país.

O direito à moradia, condição que dignifica a vida humana segundo os dados registrados no Atlas Digital de Desastres no Brasil, é o direito mais violado em razão dos eventos climáticos extremos. O número de desalojados e desabrigados supera oito milhões de pessoas. A perda de uma moradia, edificada e adquirida as duras penas, potencializa sentimentos de medo, de insegurança, de não pertencimento a uma determinada localidade.

Assim, como se observa são inúmeros e, por que não se afirmar, quase incalculáveis os danos diretos e indiretos provocados anualmente por fenômenos naturais extremos. Paralelamente aos direitos acima relacionados, que podem vir a ser afetados durante o ciclo do desastre, tem-se, outros direitos, de status universal,

que são o direito à comunicação, à informação e à participação. Elementos esses que se consideram essenciais para uma eficiente gestão do risco de desastre.

A comunicação é um processo que tem como uma das suas principais funções partilhar, participar de algo, trocar informações. Comunicar, na sua origem etimológica significa agir em comum, significa “aderir aos valores fundamentais da liberdade e da igualdade dos indivíduos e, do outro, a busca de uma ordem política democrática”<sup>473</sup>. Trata-se, obrigatoriamente, de uma ação com dois ou mais interlocutores. A comunicação para ser verdadeira não deve estar limitada a uma só voz, a um só sujeito, a simples transmissão de um dado e a um discurso único. A alteridade cultural, a autonomia e independência dos sujeitos dentro do processo comunicacional é que torna a comunicação emancipadora, democrática, dialógica e participativa.<sup>474</sup>

Paulo Freire vislumbra o paradigma de comunicação como um modelo social, em que a relação entre os indivíduos e a Sociedade deve coexistir dentro de um processo de diálogo entre dois ou mais atores sociais e não como um monólogo, uma relação entre um sujeito ativo e um receptor coisificado. Nesse processo não há detentor da verdade ou do conhecimento. Deve haver interação cultural e diálogo. Portanto, não haverá comunicação quando somente um interlocutor estiver ativo.<sup>475</sup>

A partir do conceito de comunicação como elemento necessário para a inserção do indivíduo no meio político e social de sua comunidade, é possível observar caracterizar o processo de comunicação adequada como direito humano fundamental, que dialoga com outras áreas do conhecimento como fundamento da sua existência. “Os seres humanos são comunicantes não porque falam, mas porque relacionam ou organizam mediações simbólicas, conscientes ou não, em função de um comum a ser partilhado.”<sup>476</sup>

---

<sup>473</sup> WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: UnB, 2004. p. 30.

<sup>474</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 57.

<sup>475</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 25.

<sup>476</sup> PRIMO, Paola P. B; ANTUNES, Michele Nacif; RAMOS, Mariela Pitanga; EMMERICH, Aduato. **Diante da dor dos outros: desastres e a violação de Direitos Humanos**. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <https://proex.ufes.br/sites/proex.ufes.br/files/field/anexo/10.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

A propósito, de acordo com o Marco de Sendai, a comunicação é uma das responsabilidades gerais a serem compartilhadas pelas entidades públicas, privadas e setores da sociedade civil:

36 [...] d) Os meios de comunicação devem: assumir um papel ativo e inclusivo nos níveis local, nacional, regional e global, contribuindo para a sensibilização e para o entendimento do público, e divulgar informações precisas e não confidenciais sobre risco de Desastres, perigos e Desastres, incluindo desastres de pequena escala, de modo fácil de entender, simples, transparente e acessível, em estreita cooperação com as autoridades nacionais; adotar políticas de comunicação específicas para a redução do risco de desastres; apoiar, conforme apropriado, sistemas de alerta precoce e medidas de proteção para salvar vidas; e estimular uma cultura de prevenção e forte envolvimento da comunidade em campanhas de educação pública e consultas públicas em todos os níveis da sociedade, em conformidade com as práticas nacionais.<sup>477</sup>

Nesse sentido, o processo adequado de comunicação tem se qualificado como requisito de acesso ao espaço público, sendo corolário do direito de participação, em condições de igualdade, material e formal, dentro da esfera pública. A transparência, comunicação, informação e participação social, sobretudo da parcela da população atingida por Desastres, aqueles em alto grau de vulnerabilidade confere maior credibilidade ao processo de gestão de risco e prevenção de desastre. Da mesma forma, legitima os atos dos Poderes Executivo e Legislativo frente a eventual questionamento perante o Poder Judiciário. Assim, o fornecimento de todas as informações financeiras, orçamentárias e gerenciais da gestão do risco de desastre, poderá demonstrar a adequação da opção política por esta ou aquela ação administrativa.

## **5.2 A VULNERABILIDADE COMO PONTO DE PONTO DE ENCONTRO ENTRE O DESASTRE E O PROCESSO ESTRUTURAL**

Como se tem afirmado ao longo do presente trabalho, as fragilidades de determinadas comunidades, grupos sociais ou pessoas é que farão diferença no grau de nocividade de um desastre. E, dentro dessa realidade, alerta-se que “ao avaliar o risco de Desastres, a produção social da vulnerabilidade precisa ser considerada com

---

<sup>477</sup> Disponível em: UNDRR. **Sendai Framework**. 2015 Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

pelo menos o mesmo grau de importância que é dedicado a compreender e abordar os perigos naturais”.<sup>478</sup>

Os riscos, que em sua materialização se transformam em Desastres, definitivamente não são consequências unicamente dos eventos naturais. São, de outro vértice, construídos pelas ações com que a Sociedade transforma o ambiente em que habita, apropriando-se dos seus recursos e acomodando-se no seu espaço. Assim, geralmente, os riscos são resultado de baixo desenvolvimento socioeconômico ou de “problemas não resolvidos do desenvolvimento”<sup>479</sup>.

Como alertam Gilberto Romero e Andrew Maskrey, “As condições de vulnerabilidade estão a tomar forma e podem acumular-se progressivamente configurando uma situação de risco (que muitas vezes passa despercebida, tenta minimizar ou é menospreza imprudentemente)”<sup>480</sup>.

O professor norte-americano Daniel Farber, em contundente análise, afirmou que após a passagem do furacão Katrina, que devastou a cidade de Nova Orleans, a comunidade jurídica americana encetou diversos estudos e análises acerca da legislação sobre Desastres. Os resultados não foram o esperado, porque “mais do que qualquer outro desastre na história americana, o furacão Katrina trouxe à tona as limitações na capacidade da lei de antecipar e responder a acontecimentos catastróficos.”<sup>481</sup>

Na prática, as conclusões apontadas pelo professor dão conta que os problemas pós Desastres são muito amplos e atingem a Sociedade como um todo.

---

<sup>478</sup> WISNER, Bem; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters**. 2ª edition. London: Routledge, 2003. p. 49. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/670\\_72351.pdf](https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf). Acesso em: 5 set. 2023.

<sup>479</sup> ROMERO, Gilberto; MASKREY, Andrew. Como entender los desastres naturales. *In*: MASKREY, Andrew (Organizaodres). **Los desastres no son naturales**. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993. p. 6-10. Disponível em: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>480</sup> ROMERO, Gilberto; MASKREY, Andrew. Como entender los desastres naturales. *In*: MASKREY, Andrew (Organizaodres). **Los desastres no son naturales**. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993. p. 6-10. Disponível em: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

<sup>481</sup> FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. volume 4, número 1. p. 2-15. jan./jun. 2012. p. 4. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 ago. 2023.

Ao expor a ampliação das injustiças sociais já enraizadas no seio social, atestar o esgotamento e as limitações dos sistemas de compensação e, até mesmo, a estagnação do sistema de divisão de responsabilidades na gestão de Desastres entre as esferas de governo federal e estadual, o furacão Katrina expôs a incapacidade do regime jurídico norteamericano em lidar, de forma eficiente, com os riscos dos Desastres.<sup>482</sup>

Há muitos exemplos de Desastres cuja sua gestação se protraí desde os tempos da colônia até o presente. As constantes crises e problemas econômicos, a falta de recursos e de emprego, criaram um grande exército de migrantes regionais que acabam sendo levados para favelas urbanas desprovidas das mínimas condições de habitabilidade. Este é apenas um dos diversos problemas sociais que os tomadores de decisão deverão levar em consideração na formulação das políticas públicas de gestão de risco.

Na prática, o que acaba ocorrendo em situações de pós-desastre é que os múltiplos danos de naturezas diversas acarretam uma multiplicidade de ações judiciais, individuais e coletivas, cuja tramitação se dá em unidades jurisdicionais distintas do Poder Judiciário (instâncias ordinárias e até mesmo em tribunais superiores)<sup>483</sup>.

---

<sup>482</sup> FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. volume 4, número 1. p. 2-15. jan./jun. 2012. p. 4. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 ago. 2023. E, ainda sobre o furacão Katrina, o professor Farber escreveu que “Também por uma questão de bom senso, muitas medidas de prevenção e resposta a catástrofes beneficiam todos os membros da sociedade – desfavorecidos ou não. Embora o furacão Katrina tenha tido um impacto desproporcional sobre as pessoas negras, idosas ou pobres, ser jovem, branco ou rico certamente não era um escudo mágico. Os mesmos diques que protegem os ricos e politicamente poderosos também podem proteger os pobres e politicamente fracos. Os danos desproporcionais sofridos pelas pessoas já desfavorecidas constituem motivos especiais para preocupação relativamente à sua situação em caso de catástrofes. (tradução própria do autor). In: FARBER Daniel. Disaster Law and inequality. **Minnesota Journal of Law and Inequality**. v. 25. Issue 2. December, 2007. p.297-321. p.321. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1122&context=lawineq>. Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>483</sup> Tem-se como exemplo o Conflito de Competência n. 144.922-MG, quando foi analisado pelo Superior Tribunal de Justiça a questão envolvendo a empresa Samarco Mineração no caso do rompimento da barragem do Fundão. No caso, “A relatora entendeu que, com base no inciso I do artigo 109 da Constituição Federal, a competência para processar e julgar as ações é da Justiça Federal, uma vez que o acidente envolveu atividade de mineração, de competência da União; afetou um rio federal, pertencente à União; e provocou danos em territórios de dois estados da Federação.” E, em relação às pessoas atingidas, “A relatora também entendeu que a Justiça estadual deve ficar responsável apenas pelo julgamento de ações locais e pontuais, como forma de facilitar o acesso à Justiça das pessoas atingidas pelo desastre ambiental.” In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Competência para julgar ações contra a Samarco é da Justiça Federal**. 2016. Disponível em:

Frente a um litígio tipicamente estrutural, ou seja, um conflito complexo, multipolar, policêntrico, a exemplo do que ocorre em situações que envolvem Desastres ambientais, observam-se tentativas de solucionar os casos postos à análise jurisdicional de modo diverso do convencionalmente utilizado no sistema judicial brasileiro.<sup>484</sup>

### **5.3 A INAFSTABILIDADE E A GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA AOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES**

A redução dos riscos e a gestão do ciclo de Desastres é uma variável que, doravante, estará sempre na agenda política, seja ela internacional, seja ela nacional. O agravamento da crise climática tem contribuído sobremaneira para potencialização desses riscos. São problemas e situações de difícil resolução ante a sua magnitude e complexidade, sendo que a cada dia de inércia ou omissão, não há sequer como se quantificar o que isso possa vir representar para o presente ou para um futuro próximo em termos de redução de risco e de prevenção.

Os efeitos de um desastre afetam a todos de certa maneira. Alguns mais, outros menos. Dentro de um contexto de destruição humana, social, cultural, econômica, política e ambiental, é certo que, os países em desenvolvimento, e, mais ainda, as pessoas que nele residem e que se encontram em situação de vulnerabilidade são as que mais sofrem ou irão sofrer pelo mau funcionamento ou pela ausência de uma determinada política específica e setorial voltada para as necessidades mais básicas do ser humano. Diversos podem ser os fatores causais, mas, geralmente, o que mais se destaca são questões histórico-culturais que apontam

---

[https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2016/2016-06-22\\_19-00\\_Competencia-para-julgar-aco-es-contra-a-Samarco-e-da-Justica-Federal.aspx](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2016/2016-06-22_19-00_Competencia-para-julgar-aco-es-contra-a-Samarco-e-da-Justica-Federal.aspx). Acesso em: 19 set. 2023.

<sup>484</sup> “No dia 08 de agosto de 2018, foi noticiada a conclusão de um grande acordo, fruto do consenso institucional manifestado pela ampla adesão de instituições públicas e privadas, notadamente pela Fundação Renova e pela sociedade Rés Vale S/A, BHP Biliton Brasil LTDA. e Samarco Mineração S/A, reduzindo a termo dois documentos, o Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta Preliminar (TAP) e o TAC Governança. Esse acordo visou modificar o funcionamento e o desenvolvimento das atividades da Fundação Renova, um exemplo de *claim resolution facility* (MCGOVERN, 2005) no direito brasileiro, criada com fins específicos para atuar no controle e na resolução dos múltiplos danos pelo desastre ambiental de Mariana”. In: COSTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. O caso Mariana: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima. (Organizadores). **Direito em Tempos de Crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais**. São Paulo: Dialética, 2020. p. 372-373.

para a falta de equilíbrio e respeito institucional, o que agrava e dificulta, sobremaneira, o enfrentamento a esses acontecimentos climáticos extremos.

Acompanhando os movimentos internacionais, o Brasil traçou uma agenda política e normativa aparentemente voltada à redução do risco e a gestão do ciclo de desastre. É certo que na última década foram os anos em que ocorreram os maiores Desastres ambientais que o Brasil tem registro – a exemplo dos deslizamentos de terra em Petrópolis e Franco da Rocha e dos rompimentos das barragens de rejeito de minério de Mariana e Brumadinho. Entretanto, após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, é possível observar um salto legislativo em matéria de desastre. O “dever ser” previsto no sistema normativo – direitos e garantias fundamentais – em paralelo com a vida como ela é, isto é, com a realidade fática, talvez contraponha e demonstre uma ferida exposta há anos à procura da cura.

O acesso à justiça é direito fundamental previsto de forma expressa na Constituição Federal de 1988.<sup>485</sup> Os professores Mauro Cappelletti e Bryan Garth, idealizadores do Projeto Florença (1970), analisaram os principais obstáculos que dificultavam ou obstavam o acesso à jurisdição e, assim, dividiram cada momento da história em ondas renovatória de acesso à justiça. Num primeiro momento, os movimentos de acesso à justiça estavam ligados a afastar barreiras econômicas – assistência judiciária aos pobres<sup>486</sup>. A segunda onda renovatória se referiu a coletivização do acesso à justiça. A proteção de direitos meta individuais – difusos e coletivos – possibilitou a tutela de grupos sociais, por meio de uma única demanda, evitando-se a proliferação de ação individuais e a sobrecarga do Poder Judiciário para

---

<sup>485</sup> “artigo 5º [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. In: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 jul. 2023. A Resolução n. 2.656, de 7 de julho de 2011, da Organização dos Estados Americanos (OEA) consigna que: “1 - Afirmar que el acceso a la justicia, en tanto derecho humano fundamental es, a la vez, el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos los vulnerados.”. In: Organización de los Estados Americanos. Asamblea General. **AG/RES. 2656**. 2011. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2656\\_XLI-O-11\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2656_XLI-O-11_esp.pdf). Acesso em: 27 jul. 2023.

<sup>486</sup> “Medidas muito importantes foram adotadas nos últimos anos para melhorar os sistemas de assistência judiciária. Como consequência, as barreiras ao acesso à Justiça começaram a ceder. Os pobres estão obtendo assistência judiciária em números cada vez maiores, não apenas por causas de família ou defesa criminal, mas também para reivindicar seus direitos novos, não tradicionais, seja como autores ou como réus. É de esperar que as atuais experiências sirvam para eliminar essas barreiras”. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988. p.17.



decidir conflitos coletivos. O terceiro movimento propunha a aplicação de novas técnicas processuais e o emprego de meios alternativos de solução de conflitos<sup>487</sup>.

Passados quase 50 anos do Projeto Florença, o professor Bryant Garth idealizou o projeto *Global Acesso to Justice*, que aponta mais quatro novas ondas renovatórias de acesso à justiça, à luz dos novos paradigmas do século XXI.

4. A 'quarta onda' (dimensão): ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça;

5. A 'quinta onda' (dimensão): o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos;

6. A 'sexta onda' (dimensão): iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça;

7. A 'sétima onda' (dimensão): desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça.<sup>488</sup>

Dentro do ordenamento jurídico nacional, em que a inafastabilidade da jurisdição é considerada cláusula pétrea, o acesso à justiça de forma individualizada como meio para se obter do Estado (leia-se Poder Executivo e Poder Legislativo) ações efetivas de proteção a direitos sociais, especialmente aqueles violados quando da ocorrência de Desastres ambientais, vem causando uma nova forma de disfunção na prestação de serviços aos cidadão, qual seja, o deferimento de tutelas individualizadas quando, na realidade, para se tratar as causas de problemas estruturais o direito deveria ser assegurado a toda uma coletividade em situação de vulnerabilidade, mas não apenas aqueles que se socorram antecipadamente ao Poder Judiciário.<sup>489</sup>

<sup>487</sup> “Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além.[...] o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios. [...] inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial. [...]. Ademais, esse enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio.”. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988. p.67-71.

<sup>488</sup> GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Panorama Estrutural do Livro**. 2021. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 27 jul. 2023.

<sup>489</sup> No Resp. 1733412/SP, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a importância da tutela estrutural como meio adequado para buscar soluções amplas e efetivas, em detrimento da litigância individual, conforme se extrai do voto do Ministro Og Fernandes: “1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação. 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito. 3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser

Um outro fator que enfraquece a efetivação de direitos fundamentais básicos das classes mais baixas e vulneráveis aos riscos de Desastres é a dificuldade de organização e articulação que elas trazem consigo, de modo a inibir a interação direta com os poderes instituídos, o que desperta, por conseguinte, a necessidade de se buscar novas alternativas e instrumentos de emancipação por meio dos quais se buscará transformar a realidade social das comunidades e grupos em situação de risco de desastre.

A crescente judicialização das relações sociais é um fenômeno crescente no Brasil. Da mesma forma, ao menos ao que se constata ainda no início do século XXI, permanece o mesmo quadro de violações, falhas e omissões em determinadas políticas públicas setoriais, o que acaba por violar direitos humanos fundamentais. Embora tenha se admitido deslocar a arena pública para se discutir a efetivação de direitos sociais – dos Poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário – ainda, assim, há inefetividade da prestação jurisdicional, na medida em que grande parte da população (população em situação de vulnerabilidade atingida por Desastres) fica excluída do alcance de certas decisões judiciais.

Acredita-se que, dentre outros fatores, que os instrumentos processuais utilizados pelas partes e pelo próprio judiciário para a proteção de direitos sociais não é o mais adequado para a conferir a devida participação das classes mais vulneráveis da Sociedade, especialmente quando o litígio for caracterizado como estrutural. O uso excessivo de demandas tipicamente adversariais, em que o Poder Judiciário atribui o bem da vida tutelado ou a indenização equivalente a uma das partes, a exemplo do que ocorre nas ações individuais e até mesmo o processo coletivo, propriamente dito – acabam por privilegiar uma parcela muito pequena da Sociedade.

---

considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais. 4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores.”. *In*: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1733412/SP**. Relator Ministro OG Fernandes. Recorrente Ministério Público do Estado de São Paulo. Segunda Turma. Julgado em 17/09/2019, Diário Oficial eletrônico 20/09/2019. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201702412530&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 20 ago. 2023.

O problema estrutural exige um tipo de atuação jurisdicional diferenciada, cujo objeto é corrigir o estado de coisa irregular na sua origem, por meio de provimentos de reestruturação.<sup>490</sup>

Após a identificação do litígio de natureza estrutural e da via instrumental voltada para a sua tutela adequada, por meio do processo estrutural (de interesse público), é possível constatar a sua utilização com relativo sucesso na proteção de direitos sociais, em países como os Estados Unidos (caso *Brown v. Board of Education*), a Argentina (caso Beatriz Mendoza), a África do Sul (*Olivia Road*), a Colômbia (deslocamentos forçados), e, também, no Brasil em demandas estruturais relacionadas a políticas de gestão de risco e prevenção a Desastres como a ADPF do Clima e ACP da Lagoa da Conceição.

#### **5.4 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 708 – ADPF DO CLIMA**

A denominada Ação do Fundo do Clima, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (ADPF), marcou um novo momento na jurisdição constitucional climática e ambiental no país. Além de ser a primeira vez que o

---

<sup>490</sup> “Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.

Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amicus curiae* e pela Defensoria Pública na função de custos *vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo. Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas à resolução, ou, ao menos, à minimização dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA”.  
 In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.854.847**. Relatora Ministra Nancy Andrighi, julgado em 02/06/2020, Diário Oficial de Justiça 04/06/2020. Civil. Processual Civil. Ação Civil Pública. Acolhimento institucional de menor por período acima do teto legal. Danos Morais. Julgamento de liminar improcedência do pedido. Impossibilidade. Questão repetitiva que não foi objeto de precedente vinculante. [...] Disponível em: [ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201901607463&dt\\_publicacao=04/06/2020](http://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020). Acesso em: 02 ago. 2023.

Supremo Tribunal Federal apreciava uma questão diretamente ligada às mudanças climáticas, a forma em que o processo foi conduzido e instruído, por meio de contraditório ampliado e com a franca participação de grupos de atores sociais – autoridades e órgãos públicos, organizações sociais e institutos de pesquisa, academia e setor empresarial –, tornou singular e de grande representatividade a presente demanda.

Originalmente proposta como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.60 (ADO) pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade, a ação foi convertida na ADPF n. 708491, pelo ministro relator. Para os autores, desde o ano de 2019, a União vinha se omitindo (forma intencional) de fazer funcionar o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas (Fundo do Clima). A omissão estaria caracterizada pela não aplicação dos respectivos recursos para a implantação de ações de mitigação às mudanças climáticas. O comportamento omissivo estaria violando o direito constitucional a um meio ambiente saudável, assegurado pela constituição federal, bem como pelo reiterado o descumprimento, por parte do Brasil, de compromissos internacionais firmados para a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) e de combate às alterações do clima.

Os autores da ação formularam os seguintes pedidos:

- a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;
- b) Determinar à UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de

---

<sup>491</sup> “24. Por todo o exposto, admito a presente ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental. Sem prejuízo das informações a serem prestadas pelos requeridos, bem como das manifestações do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, convoco audiência pública, nos termos acima, para os dias 21 e 22 de setembro de 2020. Abro desde logo prazo para manifestação de eventuais interessados em participar, o que deverá ocorrer por meio do email [fundoclima@stf.jus.br](mailto:fundoclima@stf.jus.br), até 10 de agosto de 2020. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022;

c) Determinar à UNIÃO que se abstenha de contingenciar novamente recursos do FUNDO CLIMA nos próximos orçamentos a serem apresentados.<sup>492</sup>

Recebida a ação, o relator, Ministro Roberto Barroso, consignou que “são graves as consequências econômicas e sociais advindas de políticas ambientais que descumprem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”. E os fatos narrados na petição inicial apontam para um quadro perigoso que, se confirmado, “revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural”.<sup>493</sup> Ao final, o relator convocou audiência pública virtual “para a apuração dos fatos pertinentes ao funcionamento do Fundo do Clima e produção, na medida do possível, de um relato oficial objetivo sobre a situação do quadro ambiental no Brasil e pertinentes políticas públicas.”<sup>494</sup>

<sup>492</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 3 jul. 2022.

<sup>493</sup> DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO AO FUNDO CLIMA E A OUTRAS QUESTÕES AMBIENTAIS. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão recebida como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). 2. A mudança climática, o aquecimento da Terra e a preservação das florestas tropicais são questões que se encontram no topo da agenda global. Deficiências no tratamento dessas matérias têm atraído para o Brasil reprovação mundial. 3. A Constituição brasileira é textual e veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225). 4. Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água. 5. São graves as consequências econômicas e sociais advindas de políticas ambientais que descumprem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A União Europeia e diversos países que importam produtos ligados ao agronegócio brasileiro ameaçam denunciar acordos e deixar de adquirir produtos nacionais. Há uma percepção mundial negativa do país nessa matéria. 6. O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Vale reiterar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional. 7. Convocação de audiência pública para apuração dos fatos relevantes e produção, na medida do possível, de um relato oficial objetivo sobre a situação do quadro ambiental no Brasil. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 60**. Relator Ministro Luíz Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343625717&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2022.

<sup>494</sup> “18/08/2020 – Despacho: [...] Superada tal etapa, expeçam-se convites para participar da audiência pública ou para indicar representantes: (i) às seguintes autoridades: Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Presidente do Senado, Ilmo. Sr. Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; (ii) às seguintes associações, organizações sociais e institutos de pesquisa: Human Rights Watch – Brasil, World Wide Fund for Nature –WWF-Brasil, The Nature Conservancy – TNC, Centro de Empreendedorismo da Amazônia, Instituto de Conservação e

Contrariando a praxe de instrução nos processos de competência da Suprema Corte, em seu despacho, o ministro relator convidou representantes de órgãos e poderes públicos, representantes da sociedade civil organizada e do setor empresarial. Admitiu-se, ainda, inscrições de todos os interessados em contribuir para o debate. Os critérios de seleção adotados foram os seguintes: (i) representatividade; (ii) especialização técnica e expertise do expositor; e (iii) garantia da pluralidade na composição da audiência e de pontos de vista diversos a serem defendidos.<sup>495</sup>

Ao longo de dois dias foram ouvidos sessenta e seis especialistas em matéria ambiental, sobretudo, mudanças climáticas. Entre especialistas, pesquisadores, ambientalistas, economistas, empresários, indígenas, parlamentares, representantes do governo federal e estadual os debates gravitaram em torno da necessidade de a União aplicar de forma efetiva os instrumentos disponíveis de governança da política ambiental e climática.<sup>496</sup>

15. Portanto, os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos. Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro.

---

Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – IDEZAM; (iii) às seguintes atividades empresariais: Natura Brasil, Companhia Vale do Rio Doce, AMAGGI, Suzano, Agropalma, Banco Itaú, Bradesco e Santander (um representante para falar pelos três) e Banco Mundial. Os convidados devem estar cientes de que: (i) devem confirmar seu interesse de participar da audiência pública até 25.08.2020, por meio do endereço eletrônico [fundoclima@stf.jus.br](mailto:fundoclima@stf.jus.br); (ii) a audiência pública ocorrerá nos dias 21 e 22.09.2020; (iii) o link para acesso à sala virtual será informado por e-mail, desde que confirmado o interesse em participar; (iv) eventuais materiais a serem projetados pelo participante (como vídeos e power point) devem ser encaminhados ao endereço eletrônico já indicado, até 11.09.2020, sob pena de inviabilidade de sua utilização. Os presentes convites não prejudicam a participação daqueles que se inscreveram voluntariamente. A publicação da lista final de participantes fica transferida para o dia 31.08.2020.”. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 3 jul. 2022.

<sup>495</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708.** Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

<sup>496</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708.** Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

A decisão proferida na ADPF 708 reconheceu e declarou a omissão do Estado em relação ao cumprimento de políticas climáticas internalizadas por meio de acordo internacionais.<sup>497</sup> Não há, contudo, omissão legislativa. A política nacional sobre mudança climática está prevista na Lei n. 12.187/2009, no Decreto regulamentar n. 10/2010. Ocorre que, em que pese o arcabouço normativo sobre a matéria, a situação de inércia em relação a aplicação de verbas do Fundo do Clima para o custeio de ações climáticas resultou no estado de omissão estatal que foi considerado inconstitucional e estruturante. O cerne do problema não residiu no plano da norma propriamente dita, mas sim, no plano de sua real efetividade.

### **5.5 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO ESTRUTURAL – CASO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

O segundo exemplo apresentado na presente pesquisa é o caso da ação civil pública estrutural ajuizada pela Ong Costa Legal, Associação Florianopolitana Das Entidades Comunitárias, Associação Pachamama e com a assistência jurídica do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA) e do Grupo de Pesquisa Observatório de Justiça Ecológica (OJE), ambos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) contra o Município de Florianópolis, a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), o Estado de Santa Catarina, o Instituto do Meio Ambiente, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) e a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado de Santa Catarina (ARESC).

Na ação, os autores descrevem que a demanda tem como objetivo a adoção de medidas de natureza estrutural “visando à efetiva implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição [...]”<sup>498</sup>. Justificou-se, ainda, que a reforma estrutural seria necessária na

---

<sup>497</sup> Não é demais lembrar que, o próprio texto constitucional, confere status de direito fundamental a determinadas espécies de acordos e tratados internacionais firmados (“art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”).

<sup>498</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. p. 05. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

medida em que é indispensável se assegurar a proteção dos processos ecológicos essenciais, de modo a proteger o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, a partir das seguintes premissas:

- a) a Lagoa da Conceição é sujeito de direitos ecológicos, nos termos do art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC e da normativa prevista na Constituição Federal, o que exige estrutura de governança capaz de garantir, proteger, realizar e representar estes direitos;
- b) o estado de coisas inconstitucional, caracterizado pela irresponsabilidade organizada no funcionamento da estrutura institucional vigente — implementada de forma fragmentada e não sistêmica — tem sido incapaz de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental, sendo insuficiente para salvaguardar a integridade socioecológica da Lagoa da Conceição.<sup>499</sup>

Para o grupo de autores, a nova demanda busca a implantação progressiva de uma efetiva governança socioambiental com base numa gestão democrática, colaborativa e compartilhada por meio da instituição de uma Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) ou órgão similar, fato esse que distingue a ação civil pública estrutural que estavam impetrando em relação a outras situações já judicializadas sobre o ecossistema da Lagoa da Conceição.

O problema estrutural, por sua vez, restaria caracterizado por desconformidades e falhas de governança relativa aos seguintes pontos: i – a ineficácia das decisões judiciais proferidas de forma isolada e individuais em razão de o problema da degradação ambiental da Lagoa da Conceição ser considerado estrutural; ii – autuação deficitárias dos órgãos administrativos de controle, FLORAM, IMA e CASAN (especialmente em relação a Estação de Tratamento de Esgoto – ETE); iii - ausência de planejamento, descumprimento e ineficiência de planos de ações, para a gestão de risco e atividades de resposta em caso de extravasamento da ETE; iv – gestão descoordenada, inefetiva, omissiva, não cooperativa e não participativa de comitês e grupos de trabalho para o gerenciamento da Lagoa da Conceição.<sup>500</sup>

<sup>499</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. p. 05. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>500</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Disponível em:



Dentre as medidas estruturantes requeridas estava, portanto, a criação de uma CJ-PLC ou órgão similar, ao argumento que:

[...] entende-se necessário possibilitar a criação de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) - ou órgão similar -, com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção das medidas estruturais pertinentes, subsidiando tomada de decisões e monitoramento de implementação. A CJ-PLC deve ser plural e transdisciplinar, composta por toda a complexa gama de interessados (stakeholders) ligados à proteção, controle, fiscalização, que compõem a gestão e a governança socioecológica da Lagoa da Conceição e toda a comunidade envolvida (sociedade civil, usuários do espaço, comunidades tradicionais, especialistas, centros de pesquisa e iniciativa privada, além de órgãos públicos ligados à gestão ambiental e redução do risco de desastres).<sup>501</sup>

Dentre as atribuições postuladas para a CJ-PLC ou órgão similar, constavam as seguintes atribuições, discutir, executar, monitorar e concluir a elaboração de um Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC), documento esse em que restariam consignadas “as medidas estruturais necessárias (com repercussão em ações processuais, técnicas ou administrativas) para a proteção da integridade ecológica e a reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição [...]”<sup>502</sup>.

[https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>501</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. p. 53. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>502</sup> Os objetivos mínimos do PJ-PLC eram: “1. Diagnosticar e identificar os problemas existentes, inclusive no âmbito da governança socioambiental, a partir de informações que contemplem estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo realizados por parte dos demandados e interessados para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade dos direitos fundamentais correlatos; 2. Estabelecer diretrizes e prioridades que considerem o problema de efetividade de direitos fundamentais de forma não fragmentada e sistêmica, englobando diversas áreas específicas (uso e ocupação do solo, saneamento e recursos hídricos, biodiversidade, áreas ambientalmente protegidas — Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica —, redução do risco de desastres patrimônio sociocultural e questão climática), distintas esferas (judicial e administrativa), e considerando ampla participação e consideração de interesses humanos e não humanos, inclusive das futuras gerações; 3. Definir ações e medidas específicas a serem implementadas pelos demandados, a partir de suas atribuições legais e em observância às diretrizes e prioridades estabelecidas, bem como a designação de Guardião dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida, mecanismo de concretização de adequada estrutura de representação e realização de direitos, consoante argumentos aduzidos; 4. Definir cronograma de prazos e metas apropriados para a urgência do problema, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes, com hierarquização de medidas prioritárias; 5. Indicação de valores compatíveis com o atendimento das medidas indicadas pelo PJ-PDLC, e respectivas fontes de custeio; 6. Promoção de audiências públicas previamente à aprovação do Plano, assegurando a participação da comunidade na sua definição, bem como

Por fim, requereu-se a procedência do pedido para:

XVI - confirmar todas as medidas determinadas ao longo do processo com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985, tornando-as definitivas;

XVII - homologar judicialmente os resultados e evidências apresentados, após apreciação e aprovação, constantes do Relatório Final apresentado no âmbito do PJ-PLC, que permita aferir com segurança a reestruturação pelos réus de sistema de governança socioecológica capaz de assegurar a realização de direitos ecológicos de todos os interessados e da própria integridade da Lagoa da Conceição;

XVIII - determinar aos réus que promovam, com base nos resultados do PJ-PLC homologados por este i. Juízo, a instituição e manutenção de Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição (CP-PLC), para dar continuidade às atividades e medidas estruturantes apuradas nesta lide, a serem executadas pela CJ-PLC, através de um modelo de governança socioecológica de caráter ecossistêmico e não fragmentado, pautado na proteção de direitos humanos e da natureza, contemplando a participação de órgãos do Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal, Poder Legislativo, Ministério Público, comunidade acadêmica, comunidades tradicionais, representante específico dos direitos das gerações futuras, bem como do setor empresarial e sociedade civil organizada, sendo assegurados direitos à autonomia, independência e auto-organização na escolha de seus membros;

IX - condenar os réus a prover os meios e recursos necessários para ao adequado funcionamento da Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição, através de recursos próprios ou orçamentários;

XX - com fulcro no art. 225 da Constituição Federal e art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, e a partir de uma abordagem ecológica e pro natura, evidenciada na jurisprudência de Cortes internacionais e nacionais, entre elas o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, e considerando o contexto de severa vulnerabilidade ecológica a que se encontra submetida a Lagoa da Conceição, declarar a Lagoa da Conceição como ente natural titular de direitos específicos, consubstanciados nos direitos à existência, com preservação de sua integridade ecológica, à conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais, e no direito procedimental à participação, representada pelo Guardião aqui designado, nas ações de planejamento e gestão;<sup>503</sup>

---

posteriormente, a fim de conferir-lhe o mais amplo conhecimento público; 7. Elaboração de sítio na web para a apresentação do PJ-PLC, informações relevantes, relatórios e resultados, assegurando a transparência e ampla publicidade das ações e medidas adotadas; 8. Monitoramento da implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, bem como de seus resultados, inclusive mediante a apresentação de relatórios ao juízo com periodicidade trimestral, ou outra que V. Exa. entender pertinente, e, caso se entenda pertinente, através do emprego de indicadores ambientais, socioeconômicos e de efetividade do direito aplicável ao caso; 9. Avaliação dos resultados e sua análise visando a adoção de outras medidas ou a eventual alteração, revisão e atualização do PJ-PLC.”. In: BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. p. 55-56. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>503</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. p. 62-63. Disponível em:

Em cognição sumária o pedido liminar foi deferido reconhecendo-se a legitimidade ativa dos autores processuais, bem como a existência de um problema estrutural com violação massiva e iterativa de direitos ambientais e ecológicos na Lagoa da Conceição, tendo o juízo de primeiro grau da vara da justiça federal da circunscrição judiciária de Florianópolis determinando a instituição da CJ-PLC, como órgão de assessoramento do juízo, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros.<sup>504</sup>

O Estado de Santa Catarina interpôs recurso de agravo de instrumento contra a decisão liminar proferida. O recurso foi parcialmente provido para reconhecer a legitimidade ativa das entidades autoras da ação civil pública e para delimitar as competências e atribuições da CJ-PLC nos seguintes termos:

Por essas razões, entendo que assiste parcial razão ao agravante, de modo que, reiterando o provimento já proferido nos autos do Agravo de Instrumento 5029519-48.2021.4.04.0000, entendo cabível a concessão parcial do efeito suspensivo postulado a fim de:

[https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>504</sup> “Isto posto, defiro o pedido liminar para reconhecer a legitimidade ativa das associações autoras, bem como a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição para determinar: a) a instituição liminar da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção de medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros, b) requisitar às autoridades e órgãos nominados, com fulcro no artigo 8º da Lei nº 7347/85, que no prazo de 15 dias prestem informações preliminares e procedam à designação de membros habilitados a apresentá-las mediante participação da CJ-PLC, a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos da CJ-PLC com informações atualizadas sobre as medidas que estão sendo adotadas e os principais problemas diagnosticados para a proteção da integridade ecológica, manutenção e a restauração dos processos ecológicos essenciais da Lagoa da Conceição: 1. Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM; 2. Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM; 3. Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho- PAERVE; 4. Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - CORBIO; 5. Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisas e Conservação; 6. Divisão Técnico-Ambiental da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina - DITEC/IBAMA; 7. Superintendência do IPHAN em Santa Catarina; 8. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN; 9. Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARES; 10. Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), e Laboratório de reuso de águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); 11. Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria nº 004/2021; 12. COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente); 13. CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente); 14. Defesa Civil de Florianópolis; 15. Defesa Civil do Estado de Santa Catarina;”. In: BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. p. 62-63. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set.2023.

(1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza.

(2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes.<sup>505</sup>

As partes aprovaram o regimento interno da CJ-PLC, órgão auxiliar do juízo processante, a ser composta por 22 membros (10 representantes de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal; 10 representantes da sociedade civil organizada e 02 membros do Ministério Público Federal e do Estado de Santa Catarina), com atribuições assessoramento na adoção de medidas estruturantes necessárias para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e, nos limites da competência e atribuição de cada um dos seus membros, responder a questionamentos do Juízo, bem como poderá elaborar relatórios técnicos e propor critérios técnicos e programa de ações de prevenção e recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição.<sup>506</sup>

<sup>505</sup> BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional da 4ª Região. Agravo de Instrumento n. 5025622-12.2021.4.04.0000. Agravante: Estado de Santa Catarina. Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>506</sup> Colhe-se do artigo 4º do Regimento Interno da CJ-PLC o detalhamento da sua composição: "I - Representantes de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal), incluindo os réus da ação: a) Município de Florianópolis; b) Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM); c) Estado de Santa Catarina; d) Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA); e) Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC); f) Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN); g) União, por meio da sua Procuradoria-Regional da 4ª Região; h) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); i) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); j) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); II - Representantes da sociedade civil organizada, incluindo as entidades autoras da ação: a) ONG Costa Legal; b) Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO); c) Associação Pachamama; d) Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB); e) Comunidade acadêmica, representada por laboratórios técnicos e grupos de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); f) 01 entidade representante de moradores; g) 01 entidade representante de pescadores; h) 01 entidade de defesa do meio ambiente; i) 01 entidade representante de populações tradicionais; j) 01 entidade representante do segmento empresarial local; III - Membros do Ministério Público: a) Ministério Público do Estado de Santa Catarina; b) Ministério Público Federal." *In*: BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara

## 5.6 DO LITÍGIO ESTRUTURAL E DA VIOLAÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS DECORRENTES DO CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FUNDO DO CLIMA E DO ROMPIMENTO DA ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO NA LAGOA DA CONCEIÇÃO

Conforme já abordado na presente pesquisa, a abordagem de um problema estrutural é voltada para equacionar uma disfunção administrativa e para promover a transformação sistêmica em busca da proteção dos direitos humanos fundamentais, por meio da readequação de práticas ou rotinas tidas como indevidas. Ao solucionar a origem causal da irregularidade, busca-se evitar e prevenir que novas violações venham a acontecer. Trata-se, pois, de um enfoque procedimental inovador porque busca soluções alternativas e criativas, de caráter permanente e abrangentes para o enfrentamento de litígios complexos.

A ADPF 709 foi ajuizada por 4 partidos políticos contra União, sob a alegação de omissão em razão da paralização dos Fundo Amazônia e do FNMC, em razão da ausência de repasse integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019.

O contingenciamento das receitas que integram o Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas era, basicamente, o objeto central da ADPF do Clima. Isso porque, referido fundo tem como finalidade uma série de ações positivas de cunho preparatório e de antecipação em clara interação às políticas de gestão de riscos e à gestão do ciclo de Desastres, tais como financiar estudos, projetos e empreendimentos que visem a redução da emissão de gases, do desmatamento e degradação ambiental, bem como que promova estratégias de conservação da biodiversidade de modo a contribuir ativamente para a mitigação e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos – efeitos esses, diretamente ligados à intensificação da ocorrência de Desastres (grande impacto às populações, grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade). A propósito, os objetivos centrais do Fundo

---

Federal de Florianópolis. p. 62-63. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023. Também foi criada uma página da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição na rede mundial de computadores - [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=4505](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4505). Acesso em: 29 jul. 2023.

do Clima integram as medidas que compõe a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas.<sup>507</sup>

No julgamento da ação, ao acolher o pedido formulado e votar pela sua procedência<sup>508</sup>, o relator Ministro Luís Roberto Barroso destacou a atual situação de emergência climática e ressaltou a importância das ações preventivas que combatem as mudanças do clima ao consignar que “a questão ambiental é uma das questões definidoras do nosso tempo. É no seu âmbito que se situam dois temas conexos, com imenso impacto sobre as nossas vidas e das futuras gerações: a mudança climática e o aquecimento global.”<sup>509</sup>

Em análise ao caso em concreto e dos documentos que instruíram a arguição, o ministro constatou que as políticas ambientais estavam registrando retrocessos, pois “a partir de 2019 (mesmo ano de paralisação do Fundo Clima), o desmatamento sofreu aumento ainda maior em comparação com o ocorrido na década anterior”. E, na contramão da diminuição dos aportes financeiros e dos repasses orçamentários, “o índice anual de desmatamento na Amazônia Legal retornou para os patamares de 2006/2007, ampliando-se de forma relevante inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação”. Então,

---

<sup>507</sup> “Art. 2º Fica criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. “. In: BRASIL. Planalto. **Lei n. 12. 114, de 9 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm). Acesso em: 22 set. 2023. O FNMC foi regulamentado pelo Decreto nº. 7.343, de 26/10/2010 (revogado pelo Decreto nº. 9.578, de 22/11/2018) e atualmente está regulamentado pelo Decreto nº. 10.143, de 28/11/2019 (que alterou o Decreto nº 9.578).

<sup>508</sup> O voto condutor proferido pelo ministro relator foi acompanhado em sua integralidade pelos ministros Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Gilmar Mendes e André Mendonça. O ministro Edson Fachin votou pela procedência parcial dos pedidos. O ministro Nunes Marques apresentou voto pela improcedência dos pedidos.

<sup>509</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. p. 6. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

concluiu o ministro que “a situação caracteriza um grande retrocesso em um quadro que já era crítico”.<sup>510 511</sup>

Por fim, importante ressaltar o destaque que a decisão atribuiu à proteção ao meio ambiente e ao combate às mudanças climáticas, uma vez que reconheceu o dever constitucional e de natureza vinculante de os poderes constituídos, especialmente o Executivo e o Legislativo, em dar efetivo cumprimento às disposições previstas de forma expressa no texto da CRFB. Tal a relevância da questão, que a ementa do julgado assim afirmou:

4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF).

5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de

---

<sup>510</sup> “14. Nessa linha, em 2019, o desflorestamento por corte raso foi de 10.129 km<sup>2</sup>, um aumento de 34% em relação ao ano anterior, em que o índice já estava alto por conta da tendência de subida havida entre 2013 e 2018. Em 2020, essa taxa foi de 10.851 km<sup>2</sup>, quase três vezes a meta prevista nos Decretos nºs 7.309/2010 e 9.578/2018, que deveria ter sido cumprida nesse ano. Em 2021, o desmatamento aumentou mais 22% e alcançou uma área de 13.235 km<sup>2</sup>, a maior em 15 anos, representando aumento de 76% no desmatamento anual em relação a 2018, e de quase 190% em relação a 2012. Para o ano de 2022, a ferramenta de inteligência artificial PrevisIA, prevê desmatamento na Amazônia Legal da ordem de 15.391 km<sup>2</sup>, o que representaria um aumento de 16% em relação a 2021. 15. Portanto, os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos. Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro.”. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. p. 8-9. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

<sup>511</sup> a propósito, conforme relatório da Associação Contas Abertas, entidade que monitora os gastos públicos em prevenção de desastres naturais desde o ano de 2010, o valor investido na redução do risco de desastres no governo federal vem caindo ano a ano. Segundo relatório, o ano de 2013 foi o de maior investimento, quando se aplicou quase 3,5 bilhões de reais. O ano de 2021, o aporte financeiro foi o menos registrado, limitando-se ao patamar de 1,1 bilhão de reais. No ano de 2022, a quantia permaneceu quase idêntica, com investimento de 1,2 bilhão de reais. *In*: Jornal Nacional. Investimento do governo federal em prevenção de desastres naturais tem caído há dez anos. **Portal G1**. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 2 de agosto de 2022.

Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347 MC, Rel. Min. Marco Aurélio<sup>512</sup>

Portanto, reconheceu-se no julgamento da ADPF do Clima a existência de um problema estrutural, consistente na omissão deliberada do governo federal em não cumprir o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo do Clima. Sendo que, o contingenciamento orçamentário estava a violar direitos humanos e sociais contemplados na ordem jurídica internacional e nacional.

Por sua vez, a situação que desencadeou a ACP Estrutural da Lagoa da Conceição foi o rompimento de uma lagoa de evapoinfiltração da estação de tratamento de esgoto da CASAN na Lagoa da Conceição, em Florianópolis (SC). Esse episódio provocou graves danos socioambientais na região de dunas, restingas e laguna do Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição, atingindo, ainda, dezenas de residências e pessoas com o esgoto proveniente de resíduos da estação de tratamento.<sup>513</sup>

Em despacho liminar, o juízo reconheceu a existência de “um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição”, ao fundamento que:

A poluição cumulativa, notadamente nas cadeias alimentares dos animais, agravada por impactos de desmatamento, da destruição de nascentes, da canalização de cursos d'água, dentre outras formas de ocupação irregular em áreas de preservação permanente, tem intensificado cada vez mais a deflagração de um cenário de irreversibilidade.

Com efeito, existe um problema histórico envolvendo o despejo de efluentes de modo impróprio e ilegal no sistema lagunar. Os estudos científicos juntados pela parte autora demonstram inequivocamente o grave comprometimento dos sinais vitais da Lagoa da Conceição e para o agravamento dos riscos e danos em cenário futuro próximo, com risco de irreversibilidade. As evidências científicas são contundentes e já indicam um quadro de colapso.

---

<sup>512</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. p. 6. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

<sup>513</sup> BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina. **Irresponsabilidade Organizada na Lagoa da Conceição: Danos Ambientais após 01 Ano do Desastre Ecológico e Social do Rompimento da Barragem**. Disponível em: [https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/01/NOTA\\_DESASTRE\\_LAGOA\\_assinado.pdf](https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/01/NOTA_DESASTRE_LAGOA_assinado.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.



Deste modo, resta evidente a ineficácia e inefetividade da gestão e da governança para a proteção, controle, monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental da Lagoa da Conceição. Existem dificuldades para assegurar o cumprimento de decisões judiciais já transitadas em julgado, falhas no âmbito administrativo, inclusive desconsiderando auditorias realizadas, ausência do devido planejamento e cumprimento ineficiente de ações e planos e inefetividade, inação e falta de cooperação e comunicação entre os diversos atores.

[...] Com efeito, possui razão a parte autora, pois a caracterização da incapacidade reiterada de governança da Lagoa da Conceição restou evidente no episódio do extravasamento ou rompimento da Barragem de Evapoinfiltração, ocorrido no último 25 de janeiro de 2021. Neste sentido, restou patente a falta de cooperação, comunicação e efetividade dos atores com atribuição de governança e gestão da Lagoa da Conceição, com a sobreposição de comitês e grupos de trabalho que teriam sido criados para tentar solucionar o problema, os quais se mostram inefetivos.<sup>514</sup>

Para o magistrado que deferiu a medida liminar, a ineficiência e a inefetividade das políticas públicas de governança do Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição e do seu entorno, especialmente agravado pelo rompimento da barragem de evapotranspiração da estação de tratamento de esgoto, que ocorreu no dia 25 de janeiro de 2021, evidenciaram a presença de um problema de natureza estrutural que justificou o reconhecimento de um estado de coisas em desconformidade, e, por conseguinte, demandava a tutela jurisdicional através de abordagem processual também estrutural.<sup>515</sup>

---

<sup>514</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Ação Civil Pública n. n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Evento 41. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=02a57a26205b7e63a444e5caae07f743](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=02a57a26205b7e63a444e5caae07f743). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>515</sup> “Deste modo, os fatos relatados efetivamente indicam um problema de natureza estrutural, que demanda tutela jurisdicional através de abordagem processual também estrutural. Com efeito, existe fundamento normativo para o processo estrutural, em que pese a ausência de previsão procedimental específica. Destaque-se os princípios da solução consensual (artigo 3º do CPC) e da cooperação (artigo 6º do CPC). Também há o disposto no artigo 139, IV do CPC, como autorizador à implementação de medidas estruturantes pelo Juízo, por indicar amplo rol de medidas que pode dispor para a efetiva prestação de tutela jurisdicional. [...] Neste sentido, apesar das inúmeras tentativas, percebe-se a falência do modelo de Gestão Ambiental vigente, que resultou no extravasamento e rompimento da Barragem de Evapoinfiltração, deixando clara a fragilidade do sistema de governança. Por conseguinte, tenho que o atual quadro de colapso ambiental instalado autoriza seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional, decorrente de práticas institucionais de irresponsabilidade organizada, a justificar a determinação judicial de adoção de medidas estruturais voltadas à rediscussão do status quo de atuação do Poder Público”. In: BRASIL. Justiça Federal. **Ação Civil Pública n. n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Evento 41. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=02a57a26205b7e63a444e5caae07f743](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=02a57a26205b7e63a444e5caae07f743). Acesso em: 29 set. 2023.

As demandas analisadas são voltadas para à redução do risco e a gestão do ciclo de Desastres.

A primeira, a ADPF do Clima, teve como ponto central ações voltadas para as fases de prevenção e mitigação previstas no ciclo do desastre. Essas ações, a propósito, são de essencial consumação, uma que possibilitam que os tomadores de decisões tenham a real compreensão dos riscos em todas as suas dimensões e intensidades. Tal conhecimento poderá ser utilizado para avaliar riscos pré-Desastres, para projetar cenários, para analisar o grau de vulnerabilidade de grupos populacionais expostos aos perigos físicos e ambientais. Ou seja, são ações de efetiva prática de prevenção e mitigação como forma de preparação para resposta eficientes aos Desastres.

Já o segundo caso analisado, a ACP Estrutural da Lagoa da Conceição, é possível observar, além de medidas antecipatórias aos Desastres, as etapas do ciclo do desastre de resposta e de recuperação, a serem executadas de forma multidisciplinar e articulada com elementos de políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, gestão de recursos hídricos, infraestrutura, de modo a promover uma governança sócioambiental na localidade.

Dessa forma, seja o contingenciamento de recursos ao Fundo do Clima ou seja o rompimento da estação de tratamento de esgoto na Lagoa da Conceição, em Florianópolis (SC), observam-se acontecimentos que se encontram dentro da semântica do ciclo dos Desastres – causas, consequências e estabilidade social e, ao mesmo tempo, os problemas analisados alçaram da esfera dos Poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário, por meio de embates jurisdicionais, em que foram reconhecidos problemas estruturais (em razão da sua sistemática e violação a direitos fundamentais, especialmente de grupo populacionais vulneráveis) e que foram/estão sendo aplicadas as lógicas do processo estrutural.

## **5.7 DA VIA PROCESSUAL ADEQUADA E DA COMPETÊNCIA PARA APRECIAR A DEMANDA ESTRUTURAL**

A questão afeta a competência jurisdicional para o conhecimento e julgamento de determinada controvérsia é de extrema relevância dentro do sistema normativo nacional. São vastos os exemplos de casos autuados e processados em

juízos incompetentes que, após um longo transcurso de tempo e de uma série a atos processuais praticados, são anulados e até mesmo declarados nulos colocando em risco toda a credibilidade do sistema. Ademais, as particularidades do processo estrutural também apontam para a necessidade de haver um ambiente procedimental próprio para a tutela de litígios complexos.

Ao longo deste trabalho são citados exemplos de demandas estruturais que foram processadas perante o STF (ADPF do Clima e outras ADPF's anteriormente citadas) e no juízo de primeira instância (ACP Estrutural da Lagoa da Conceição). Essas situações poderiam trazer alguma situação de conflito acerca da competência adequada para o processamento de litígios estruturais. Contudo, não se observam vícios de competência ou entraves procedimentais que poderiam vir a macular os processos estruturais em análise.<sup>516</sup>

As regras de competência do Poder Judiciário estão basicamente previstas na CRFB entre os artigos 101 a 126. São competências em razão da pessoa, em razão da matéria, em decorrência do tipo de recurso interposto, entre outras regras de organização processual judiciária. O Código de Processo Civil, por sua vez, detalha o regramento relativo às competências absoluta e relativa.

Os casos estruturais de maior evidência que tramitaram ou tramitam na corte suprema são ações de descumprimento de preceito fundamental<sup>517</sup>, um tipo de ação constitucional cujo objetivo é provocar o STF a apreciar questão de alta

---

<sup>516</sup> No capítulo 4 são citados exemplos de processos estruturais apreciados pelo Supremo Tribunal Federal e casos apreciados pela justiça em primeiro grau.

<sup>517</sup> Citam-se como exemplos: i - a ADPF 347 de 2015, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisa Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro; ii - a ADPF 635 de 2019, em que a Corte Suprema apreciou os índices de letalidade da policial em comunidades periféricas no Rio de Janeiro; iii - a ADPF 973 de 2022, com o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional da política contra o racismo institucional; iv - as ADPF's 709 e 742 de 2020, que versam sobre a da proteção das comunidades indígenas e quilombolas durante a pandemia de Covid-19, e, v - a ADPF 976, cujo objeto é a situação da população em situação de rua. A número de ações, ao que se constata deve aumentar. Prova disso, é que o Supremo Tribunal Federal, por meio da Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022, instituiu o Centro de Soluções Alternativas de Litígios. No preâmbulo da normativa, consta que "CONSIDERANDO que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de provas, das medidas e das formas de cooperação judiciária [...]". In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

indagação que verse sobre tema constitucional concreto.<sup>518</sup> No Superior Tribunal de Justiça um litígio estrutural foi apreciado sob a forma de Recurso Especial<sup>519</sup>. E, ainda, há casos de processos estruturais em primeiro grau de jurisdição sob a forma de ação civil pública.<sup>520</sup>

Em tese, os debates e as tomadas de decisões que envolvem a redução de risco e a gestão do ciclo dos Desastres são afetadas às arenas dos Poderes Legislativo e Executivo. O primeiro na missão de legislar e fixar as diretrizes específicas. E, o segundo, com a competência para desenvolver e executar as respectivas políticas públicas.

---

<sup>518</sup> Vide Lei n. 9+882, de 03 de dezembro de 1999. E, conforme voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.231/Distrito Federal, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, “3. ADPF incidental ou paralela. O desenho dessa modalidade de arguição pelo legislador infraconstitucional visou justamente a possibilitar a provocação do Supremo Tribunal Federal para apreciar relevantes controvérsias constitucionais concretamente debatidas em qualquer juízo ou tribunal, quando não houvesse outra forma idônea de tutelar preceitos fundamentais [...]”. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.231/DF. Requerente: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB. Relator Ministro Luís Roberto Barroso.

<sup>519</sup> “CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO REPETITIVA QUE NÃO FOI OBJETO DE PRECEDENTE VINCULANTE. EXISTÊNCIA DE INÚMERAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NO JUÍZO ACERCA DO TEMA. IRRELEVÂNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS DO JULGAMENTO PREMATURO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE ENVOLVE LITÍGIO DE NATUREZA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE, EM REGRA, COM O JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO OU COM O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. PROCESSO ESTRUTURAL. NATUREZA COMPLEXA, PLURIFATORIAL E POLICÊNTRICA. INSUSCETIBILIDADE DE RESOLUÇÃO PELO PROCESSO CIVIL ADVERSARIAL E INDIVIDUAL. INDISPENSABILIDADE DA COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES PARA O LITÍGIO ESTRUTURAL, MEDIANTE AMPLO CONTRADITÓRIO E CONTRIBUIÇÃO DE TODOS OS POTENCIAIS ATINGIDOS E BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA ESTRUTURANTE. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL DIFERENCIADA E ADERENTE ÀS ESPECIFICIDADES DO DIREITO MATERIAL VERTIDO NA CAUSA, AINDA QUE INEXISTENTE, NO BRASIL, REGRAS PROCEDIMENTAIS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS. ANULAÇÃO DO PROCESSO DESDE A CITAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DA CAUSA, PREJUDICADO O EXAME DAS DEMAIS QUESTÕES.”. *In*: BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1854842**. Terceira Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero\\_registro=201901607463](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero_registro=201901607463). Acesso em: 23 de setembro de 2023.

<sup>520</sup> Ação Civil Pública do Carvão. Disponível em: BRASIL. Justiça Federal de Santa Catarina. **Petição inicial na ação civil pública n. 5000476-90.2018.4.04.7204**. Santa Catarina: Justiça Federal, 1993.. Acesso em: 23 set. 2023. E, Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição n. 5012843-56.2021.4.04.7200. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67d30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

Ocorre que, a exemplo da recente decisão proferida pelo STF na ADPF do Fundo do Clima e, também, na jurisdição de primeiro grau, da Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição, o Poder Judiciário está se consolidando como uma arena pública decisória, em matéria de redução de risco e de gestão do ciclo de Desastres.

A denominada ADPF do Fundo do Clima, marcou um novo momento na jurisdição constitucional climática e ambiental no país. Além de ser a primeira vez que o STF apreciava uma questão diretamente ligada às mudanças climáticas, a forma em que o processo foi conduzido e instruído, por meio de contraditório ampliado e com a franca participação de grupos de atores sociais – autoridades e órgãos públicos, organizações sociais e institutos de pesquisa, academia e setor empresarial –, tornou a respectiva demanda singular e de grande representatividade.

O aumento das demandas estruturais e dos litígios complexo fez com que o STF estruturasse um órgão específico para cuidar de processos dessa natureza. Por meio da Resolução 790, de 22 de dezembro de 2022 foi criado Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL), uma vez que a tutela estrutural para a resolução de litígios complexos exige a aplicação de técnicas e intervenções processuais diferenciadas, tais como, a flexibilização de procedimentos, a consensualidade, práticas de negociações e atipicidade dos meios de provas, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária.<sup>521</sup>

A ação civil pública estrutural, por sua vez, proposta por atores da sociedade civil contra órgãos e entidades poder público local de Florianópolis e o governo do Estado de Santa Catarina também se mostra vanguardista na medida em busca que sejam adotadas medidas estruturais necessárias à manutenção da

---

<sup>521</sup> O CESAL O Cesal funcionará no âmbito da Presidência e será integrado por três unidades. A primeira é o Centro de Mediação e Conciliação. A segunda é o Centro de Cooperação Judiciária. E, a terceira é Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (disciplinado pela Resolução 790/2022), cujo objetivo é auxiliar o STF na resolução de processos voltados a reestruturar determinado estado de coisas em desconformidade com a Constituição Federal. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução 790, de 22 de dezembro de 2022**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em 10 set. 2023.

integridade ecológica da Lagoa da Conceição, por meio de uma governança com responsabilidade sócioambiental.”<sup>522</sup>

A criação e institucionalização de procedimentos próprios para garantir a proteção integral dos direitos fundamentais, não por meio de decisões tomadas de forma majoritária, mas sim, por um ambiente que assegure o igual direito a todos de ouvir e serem ouvidos em condições democráticas, é assegurar, que a moral de que trata Ronald Dworkin (moral racional e não sociológica) seja a essência de um tratamento igualitário, por meio de um julgamento substantivo – ou seja, de um procedimento em que as partes participam, em igualdade de condições, influenciando ativamente a elaboração da decisão final.

Essa mesma possibilidade de igualdade de participação de diversos atores dentro do processo judicial pode ser considerada como fator de legitimação democrática da decisão a ser proferida, uma vez que observa os procedimentos públicos de deliberação e formação de uma vontade coletiva, na concepção do proceduralismo de Jürgen Habermas.<sup>523</sup>

Dessa forma, os dois exemplos apresentados, um que tramitou no STF e o outro em trâmite na justiça federal, em primeiro grau, do Estado de Santa Catarina, convergem no que se refere a condução dialógica e com participação da Sociedade (instrumento de facilitação da participação de grupos vulneráveis atingidos por Desastres) na instrução dos feitos, fato esse que, aponta para o surgimento de uma nova arena decisória e para uma nova forma de tutela jurisdicional.

## **5.8 DA REPRESENTATIVIDADE DOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**

O elemento da representatividade possui um papel importante para a efetiva participação de grupos minoritários despidos de voz ativa ou força política para

<sup>522</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. n. 5012843-56.2021.4.04.7200.** 6ª Vara Federal de Florianópolis. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>523</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade.** Volume 1. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.145-146.

se fazerem presentes em determinados espaços públicos decisórios, especialmente nas demandas estruturais.

A rigor, na prática o que se observa é que as demandas e os novos litígios decorrentes de uma Sociedade marcada pela complexidade, pela multipolaridade e pela transformação introduziram uma nova forma de litigância. Novos atores processuais estão inseridos na cena processual, clamando por soluções que, até então, muitas vezes, sequer foram previamente enfrentadas pela tradição jurídica nacional.

Como é cediço, o sistema de justiça brasileiro possui instrumentos próprios e específicos para a tutela judicial de interesses difusos e coletivos. São alguns os exemplos que demonstram a consolidação do sistema processual coletivo, tais como, a Lei da Ação Popular (Lei Federal 4.717/1965), que protege o patrimônio público; a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981), que afirmou a legitimação do Ministério Público para o ajuizamento de ação reparatória por danos infligidos ao meio ambiente; a Ação Civil Pública (Federal 7.347/1985), que assegura a tutela difusa de lesões ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; e, o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8.078/1990), que contemplou as disposições processuais aplicáveis à tutela de todo e qualquer interesse ou direito coletivo *lato sensu*, e dos chamados interesses individuais homogêneos.

Entretanto, uma das principais diferenças entre a tutela coletiva e a tutela estrutural reside no fato que no processo coletivo há uma convergência de interesses que são representados por um autor legalmente legitimado para representa-lo. No caso do processo estrutural, em razão da alta litigiosidade do problema causador do desastre, poderá haver a presença de múltiplos atores com diversos interesses (convergentes ou divergentes). E, cada foco desses interesses poderá adotar uma postura própria a depender da questão que está sendo objeto do litígio estrutural, o que se distingue da demanda coletiva, cuja representação fica restrita a unidade do pedido.

A ADPF do Clima tem como autores o Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e

pela Rede Sustentabilidade. Ao passo que a ACP Estrutural da Lagoa da Conceição foi ajuizada pela Ong Costa Legal, Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias, Associação Pachamama com a assistência jurídica do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco e do Grupo de Pesquisa Observatório de Justiça Ecológica, ambos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

À primeira vista, em ambas as ações, os autores são pessoas jurídicas constituídas e com objetivos de atuação próprios, na ADPF partidos políticos e na ACP entidades sociais. Essa situação, difere dos casos estruturais exemplificados ao longo do Capítulo 4, em que, no caso norteamericano *Brown v. Board of Education of Topeka* o processo tinha como parte autora a família da pequena Linda Brown. Na Sentença T-025-2004, estado de coisas inconstitucional reconhecido pela Corte Constitucional da Colômbia, a ação foi instaurada por Abel Antônio Jaramillo e outros. O compromisso significativo firmado na África do Sul, um grupo de moradores do imóvel 51 da rodovia Olivia, ajuizaram a ação estrutural. E, no caso estrutural argentino, a autora da ação foi Beatriz Silvia e outros.

É certo que em nenhum momento, seja da ADPF seja da ACP estrutural, ocorreu dúvidas quanto à legitimidade ativa dos respectivos autores processuais. Contudo, para o objeto da presente pesquisa, o que busca analisar é se de fato o processo estrutural proporciona a participação de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade quando atingidos por Desastres. Os autores possuem representatividade nas ações estruturais. Isso porque, nem sempre os interesses serão convergentes entre eles próprios.

Não obstante a pluralidade de autores e a alta conflituosidade interna sejam características próprias da ação estrutural, é preciso que ao longo do processo sejam criados canais de diálogo com diversos seguimentos sociais, de diferentes áreas do saber, para que o juízo, caso entenda necessária a reestruturação de uma determinada entidade pública, o faça de maneira a abranger todos os possíveis afetados pelo problema estrutural e não apenas os interesses expostos pelos autores da ação.



Assim, como alertado por Ronald Dworkin, a tutela de questões relacionadas a direitos fundamentais traz à tona a preocupação de um ativismo que possa vir a resultar em versões autoritárias para fazer prevalecer crenças e opiniões políticas. E, nessa linha de pensamento, processos estruturais deflagrados por terceiros que não os propriamente afetados deverão analisados com cautelas para não incidirem no vício censurado por Dworkin.

Dessa forma, reputam-se sempre adequada a interpretação da Constituição que se realiza a partir de limites claros e previamente estabelecidos, a fim de evitar que tendências políticas e ideológicas influenciem a demanda estrutural ou, ainda, que as cortes julgadoras se socorram de critérios puramente discricionários para a aplicação do direito.

### **5.9 DA PARTICIPAÇÃO E DO DIÁLOGO COM OS GRUPOS POPULACIONAIS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ATINGIDOS POR DESASTRES NO PROCESSO ESTRUTURAL**

A melhor gestão de redução do risco de enfrentamento aos fenômenos naturais extremos se dá com o envolvimento de todos os atores sociais – níveis de governo, defesa civil, comunidades atingidas. O cidadão não deve ser um receptor passivo da gestão do ciclo de desastre. É necessário envolver os grupos populacionais em situação de vulnerabilidade de modo a circular experiências de saberes, informações específicas, conhecimentos tradicionais entre outras informações qualificadas que possam vir a colaborar com ações voltadas à redução do risco e a prevenção a novos Desastres.<sup>524</sup>

A percepção dos riscos sob o olhar dos grupos sociais vulneráveis ou pelas comunidades atingidas, expõe a importância de se estimular e fomentar o diálogo entre os chamados leigos e os peritos. A expertise local desses grupos populacionais além de ampliar as possibilidades de que sejam desenvolvidas medidas mitigadoras

---

<sup>524</sup> BRAGA, Marcos de Melo; SANTOS, Paloma Maria; FERREIRA, Marcus Vinicius Anatócles da Silva; THALER, Anelise; ROVER, Aires José. Aplicação das Técnicas da Gestão do Conhecimento no Gerenciamento de Desastres Naturais. *In: 4º Simpósio Argentino de Informática en el Estado*. Argentina, 2011. p. 111-125. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/139980/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/139980/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 30 de julho de 2023.

mais eficazes, fortalecesse a legitimidade e o sentimento de pertencimento na elaboração de propostas, soluções, projetos e políticas setoriais em conjunto.

A propósito, o Marco de Sendai estabelece que a gestão do risco e as medidas de prevenção a Desastres exigem o engajamento e a cooperação de toda a Sociedade, além de participação e empoderamento, inclusivo e não-discriminatório, com atenção especial voltada para os grupos mais vulneráveis. E, esse mesmo princípio da informação e da participação também está previsto na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

De acordo com a sistemática e estruturação propostos pelas Leis n. 12.340/2010 e 12.608/2012 – SINPDEC e PNPDEC, respectivamente – os órgãos e entidades que compõem a Defesa Civil nacional são competentes para promover ações preventivas, de socorro, de assistência, de resposta e de recuperação dentro da gestão do ciclo de desastre. Assim, realizam ações estruturais (obras de infraestrutura); e não estruturais (planejamento, comunicação e controle do uso do solo).

A dimensão continental do Brasil exige que as ações de proteção e defesa civil estejam dispersas por todos os municípios brasileiros. A existência de Coordenações Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDECs) e os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs) é essencial para a gestão de redução do risco e do ciclo de Desastres, atuando como agentes de comunicação direta entre o Estado e as comunidades.

Após as legislações que instituíram o SINPDEC e a PNPDEC é possível observar uma maior movimentação e engajamento estatal no aparelhamento dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão de risco e prevenção a desastre. Contudo, ainda há lacunas em pontos considerados essenciais para a uma efetiva gestão de risco. Segundo estudos práticos realizados Luciana de Resende Londe, Erico Soriano, Marcos Pellegrini Coutinho e Víctor Marchezin ainda falta integração e diálogo entre as instituições que trabalham na gestão de risco e em momentos de crise com as comunidades atingidas.<sup>525</sup>

---

<sup>525</sup> LONDE, Luciana de Resende; SORIANO, Erico; COUTINHO, Marcos Pellegrini Coutinho; MARCHEZIN Víctor. Interpretação do risco de desastres naturais por alunos de ensino fundamental e

Assim, a prática tem-se mostrado de forma contrária às previsões normativas. Isso porque, como aponta Lyssandro Norton Siqueira o modelo de “ações do Poder Público com ampla participação da Sociedade, apesar de bem arquitetado, tem encontrado alguns entraves para a sua efetivação, o que, por consequência, diminui a amplitude da democracia”<sup>526</sup>.

Paulo Affonso Leme Machado em análise aos métodos democráticos alerta que “a participação dos cidadãos e das associações não merece ser entendido como uma desconfiança contra os integrantes da Administração Pública”, uma vez que “essa participação não é substitutiva da atuação do Poder Público”<sup>527</sup>.

O ensinamento exposto pelo professor Paulo Affonso Leme Machado é muito oportuno para a análise em questão sob dois aspectos. O primeiro material e o segundo processual.

Sob o enfoque material, tem-se a relevância da reverberação da informação e do conhecimento, por meio de técnicas de ampliação de debates, do alargamento do contraditório, da maior possibilidade de interagir com o juízo de modo a fornecer subsídios que possam a influenciar ou contribuir para uma melhor solução do problema estrutural.

No caso da ADFP do Fundo do Clima, o relator, Ministro Roberto Barroso, realizou audiência pública, ao longo de dois dias, quando foram ouvidos sessenta e seis especialistas em matéria ambiental, especialmente em mudanças climáticas. Entre pesquisadores, ambientalistas, economistas, empresários, indígenas, parlamentares, representantes do governo federal e estadual os debates gravitaram em torno da necessidade de a União aplicar de forma efetiva os instrumentos disponíveis de governança da política ambiental e climática.<sup>528</sup>

---

médio. **Revista do Departamento de Geografia –USP, São Paulo**, v.27, p. 315-341, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/85445/88264>. Acesso em: 30 jul. 2023.

<sup>526</sup> SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Qual o valor do meio ambiente?** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022. p. 186.

<sup>527</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 34-35.

<sup>528</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. Lista de expositores. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF708despacho16set.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2022.

Na ação civil pública estrutural, dentre os diversos pedidos formulados, foi deferida a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a participação de representantes da sociedade civil. Sendo que, “A função da câmara é colaborar com o Poder Judiciário na adoção de medidas estruturais necessárias à manutenção da integridade ecológica da Lagoa da Conceição, por meio de uma governança com responsabilidade ambiental.”<sup>529</sup>

Assim, as técnicas processuais inclusivas e participativas tendem a diminuir o distanciamento entre os grupos populacionais em condição de vulnerabilidade e os espaços públicos decisórios. Para David Held,

Se as pessoas souberem que existem oportunidades para uma participação efetiva na tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que vale a pena participar, participarão ativamente e defenderão que as decisões coletivas devem ser obrigatórias. Por outro lado, se as pessoas são sistematicamente marginalizadas e/ou mal representadas, é provável que acreditem que suas opiniões e preferências raramente serão levadas a sério, consideradas com o mesmo peso que as dos outros, ou valorizadas de forma imparcial ou justa. Portanto, é provável que encontrem poucos bons motivos para participar dos processos decisórios que afetam suas vidas, e que considerem esse processo autoritário.<sup>530</sup>

É certo que, muito embora não seja possível a participação da grande maioria das pessoas em estado de vulnerabilidade atingidas por Desastres, até porque, reputa-se materialmente impossível a sua efetiva concretização<sup>531</sup>, por outro

---

<sup>529</sup> BRASIL. Justiça Federal. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>530</sup> “Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación, merece la pena, que participen activamente e que, además, defendan la idea de que las decisiones colectivas deban ser obligatorias. Por el contrario, si las personas son sistematicamente marginadas y/o pobremente representadas es probable que crean que rar vez se tornarán en serio sus opiniones y preferencias se considerarán con el mismo peso que la de los demás, o se valorarán en un proceso imparcial o justo. Por lo tanto, es proplable que encuenten pocas buenas razones para participar en los processos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren este processo autoritario”. In: HELD, David. **Modelos de Democracia**. Versão espanhola de Teresa Alberto. Madrid: Alianza Editorial, 2001. p. 302.

<sup>531</sup> Tradução própria do autor: “Que dificuldade teria sido encontrada na tentativa de efetuar uma divisão igualitária das pinturas dentro do quadro adjudicativo habitual? A dificuldade reside no facto de que a participação significativa dos litigantes através de provas e argumentos se tornaria virtualmente impossível. Não existe uma solução única, ou um conjunto simples de soluções, que as partes reunidas em tribunal aberto possam abordar. Se uma solução óptima tivesse de ser alcançada através de procedimentos adjudicativos, o tribunal teria de estabelecer uma série quase interminável de divisões possíveis e ordenar às partes que tratassem uma de cada vez”. In: FULLER, Lon L. *Collective Bargaining and the arbitrator*. **Wisconsin Law Review**, n. 1, p. 3-46, Jan. 1963. p.39. Disponível em: <https://naarb.org/proceedings/pdfs/1962-8.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

lado, é salutar o incentivo e a realização cada mais frequente na práxis do processo estrutural de audiências públicas, da presença de *amicus curiae*<sup>532</sup>, da formalização de negócios jurídicos processuais<sup>533</sup>, da cooperação judiciária (diálogo entre juízes)<sup>534</sup>, das estratégias de *town meeting*<sup>535</sup>.

O enfoque sob o aspecto processual, por sua vez, refere-se aos limites da participação e do diálogo dentro de uma ordem constitucional consolidada. Isso porque, a transparência, comunicação, informação e participação social, sobretudo da parcela de uma comunidade vulnerável atingida por Desastres, confere maior credibilidade ao processo de gestão de risco e prevenção ao desastre. Da mesma forma, o respeito a esses princípios também poderá legitimar os atos dos Poderes Executivo e Legislativo frente a eventual judicialização perante o Poder Judiciário. O fornecimento de todas as informações financeiras, orçamentárias, gerenciais e planos de ação de um desastre é capaz de demonstrar a adequação da opção política por esta ou aquela ação administrativa ou política pública setorial.

Outro ponto a ser observado, é que as regras de divisão de competências deverão ser sempre observadas pelas partes e pelo juízo na construção das decisões e remédios estruturais. Na prática, isso significa que a interferência de um poder na estruturação de outro encontra óbices constitucionais. Apenas em situações excepcionais, que assegurem direitos fundamentais é que o princípio da separação de poderes não será violado.

---

<sup>532</sup> O *amicus curiae*, segundo as palavras de Cassio Scarpinella Bueno, é um ator processual que busca contribuir de forma efetiva para influenciar a decisão judicial, trata-se de um agente do contraditório substancial. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus Curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 68.

<sup>533</sup> O Código de Processo Civil permite a adoção de métodos adequados para a solução do litígio antes e durante o tramitar do processo – vide Capítulo 4.5 da presente pesquisa. Ainda sobre o assunto RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócio jurídico processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: JOBIM, Marco Félix Jobim (Organizaodres). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.p. 779-814.

<sup>534</sup> “[...] delegação da execução a um tribunal inferior, o estabelecimento de comitês de controle e supervisão com participação do terceiro setor e a cidadania, a intervenção de organismos públicos específicos para controlar certos aspectos técnicos da execução, e a geração de mesas de trabalho para avançar em soluções consensuadas.”. *In*: VERBIC, Francisco. Ejecución de Sentencias em Litigios de Reforma Estructural em la República Argentina”. *In*: JOBIM, Marco Félix Jobim (Organizaodres). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.p. 67-89. p. 79.

<sup>535</sup> A expressão foi utilizada pela primeira vez por Stephen Yaezell para designar o método dialógico de condução de processo judicial. Há uma ampliação do diálogo com aqueles que tiveram o seu direito violado, nos moldes em que ocorre no processo legislativo. *In*: YEAZELL, Stephen. C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review** v. 25, p. 244-260, 1977.

Em casos estruturais envolvendo Desastres ambientais, há registros em que “a solução encontrada foi a criação de entidades de infraestrutura específica para dar cumprimento a negócios jurídicos e decisões judiciais como a Fundação Renova.”<sup>536</sup>

Entretanto, no caso específico da ACP da Lagoa da Conceição, a decisão liminar proferida no juízo de primeiro grau que autorizou a instituição da CP-PLC, um órgão autônomo, independente, auto organizado e custeado pelos cofres públicos, para dar continuidade às atividades e medidas estruturantes determinadas pelo juízo, foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, porque constatada uma possível usurpação de competências constitucionais do Poder Executivo para a criação estrutura administrativa (criação de órgão público)<sup>537</sup>.

Dessa forma, como destacado acima, a participação processual dos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres certamente não é a esperada ou a ideal, visto que ainda que seja aberta a possibilidade de participação ou o diálogo direto, a maioria das vezes a situação se consubstancia de

---

<sup>536</sup> As partes do processo Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Billiton, União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas autarquias firmaram um termo de ajustamento de cond e constituíram a Fundação Renova. *In*: OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Mediação, processo estrutural e políticas públicas**. nov./2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-02/mp-debatemediacao-processo-estrutural-politicas-publicas>. Acesso em: 28 de mai. 2023.

<sup>537</sup> “Diante de todas essas considerações, e tendo em vista, especialmente, as preocupações anteriormente explicitadas no sentido de (i) observar a autonomia do Poder Executivo, no tocante à criação de órgãos públicos e manejo dos recursos orçamentários pertinentes; (ii) atentar para a necessidade de prolação de uma decisão estrutural que sirva de fundamento legítimo para que, somente então, a CJP possa atuar como facilitadora na adoção das providências determinadas pelo Juízo para a consecução dos objetivos fixados no título executivo; (iii) respeitar as competências constitucionais atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo; e (iv) exercitar a cautela recomendada para a intervenção do Judiciário na organização da administração pública, entendendo cabível, no caso, a concessão parcial do efeito suspensivo postulado a fim de: (1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza. (2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes”. *In*: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n. 5025622-12.2021.4.04.0000/SC**. Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Agravante: Estado de Santa Catarina. DJ 3/12/21. Disponível em: [https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50256221220214040000&hash=2a573e696ea600f239f3927c1dde9be0](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50256221220214040000&hash=2a573e696ea600f239f3927c1dde9be0). Acesso em: 29 set. 2023.

maneira meramente formal.<sup>538</sup> E no que se refere ao enfoque processual, as partes do processo não poderão desempenhar atribuições que ultrapassem as regras constitucionais de competências.

### 5.10 DOS EFEITOS EXTRAPROCESSUAIS DO PROCESSO ESTRUTURAL QUE REPERCUTEM NA ESFERA DE COMUNIDADES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Com efeito, há que se ter consciência que as decisões estruturais não deverão ser remédios milagrosos na resolução do problema estrutural enfrentado. O reconhecimento de um estado de coisas em desconformidade, que tem o potencial de causar violações a direitos fundamentais não se consolidou do dia para a noite. Logo, da mesma forma, a sua resolução, provavelmente, não será concebida de forma imediata. O processo de adequação e de efetivação do remédio estrutural é gradual, exigindo contínuas reavaliações.<sup>539</sup>

Entretanto, não menos certo é que após a ocorrência de um desastre poderão brotar movimentos de pressão, que busquem criar ou readequar parâmetros de regulação em relação às consequências catastróficas de um evento extremo. Esses movimentos, poderão repercutir de inúmeras formas através de variados meios de comunicação, de modo a atuar como fonte de estímulo e provocação dos gestores públicos para que adotem novas medidas voltadas à gestão de risco e prevenção a Desastres.

Como bem aponta Manuela Prado Leitão,

Como toda e qualquer perturbação social, em geral, é no momento pós-desastres que ocorrem reflexões acerca do que ocorreu e o que pode ser diferente dali em diante. Em geral, a resposta mais imediata

---

<sup>538</sup> Nesse ponto específico, que envolve a representação de grupos, oportuna a colocação do professor Paulo Márcio Cruz, em que “A relação do Estado Constitucional Moderno com os cidadãos tornou-se muito complexa também porque, ao contrário do que pretendia a teoria liberal, as estruturas estatais modernas não reconheceram apenas cidadãos, reconhece também os grupos e as classes sociais a que eles pertencem. Como estes grupos e classes têm uma capacidade muito diferenciada de influenciar o Poder Público, a igualdade dos cidadãos é meramente formal e esconde desigualdades por vezes gritantes e que não são sequer tangenciadas pelos processos democráticos representativos”. *In*: CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Itajaí: Editora Univali, 2014. p. 143.

<sup>539</sup> BUDLENDER, Geoff. The role of the courts in achieving the transformative potential of socio-economic rights: panel discussion. **ESR Review: Economic and Social Rights in South Africa**, v. 8, n. 1, p. 9-11, 2007. p.11. Disponível em: <https://collections.concourt.org.za/handle/20.500.12144/22133>. Acesso em: 25 sert. 2023

para conter ânimos sociais que reivindicam alguma mudança para o futuro é uma reforma legislativa e uma ação do Judiciário, para “punir” os responsáveis e não deixar as vítimas desamparadas. Talvez seja assim porque criamos uma cultura que acredita que as grandes transformações sociais devem ser estimuladas pelo direito, de um lado na letra da lei, e de outro, na voz do juiz.<sup>540</sup>

Observa-se, então, que os grupos populacionais vulneráveis atingidos por Desastres ambientais poderão experimentar reflexos diretos e indiretos dos efeitos extraprocessuais do ajuizamento de uma demanda estrutural. Até porque, no campo político e administrativo os “interesses minoritários tradicionalmente tiveram pouca voz nos vários pontos de influência a fim de atingir os equilíbrios distributivos necessários para que as leis e os regulamentos de proteção ambiental sejam promulgados, bem como as ações de fiscalização sejam iniciadas.”<sup>541</sup>

A exemplo de casos de Desastres já ocorridos no Brasil, enchentes e deslizamentos de terra no Vale do Itajaí, Santa Catarina, em 2008, e na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, e, ainda, recentemente no Estado de Minas Gerais, em Brumadinho e Mariana, logo após os Desastres conferiu-se urgência às discussões voltadas à melhor gestão e segurança contra os supostos tipos de Desastres ocorridos.

Entretanto, não obstante os avanços legislativos que por ventura tenham acontecido, é cediço que se tratam de medidas paliativas mais voltadas às consequências do desastre, do que propriamente envolver as reais causas dos eventos lesivos.

Dessa forma, talvez mais assertivo que o próprio processo estrutural, especificamente para o caso dos grupos vulneráveis, os efeitos extraprocessuais de demandas que versem sobre políticas de redução de riscos e de gestão do ciclo de Desastres podem se revelar mais resolutivos sob o ponto de vista prático, do que as decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

---

<sup>540</sup> LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2018. p. 49.

<sup>541</sup> “Minority interests have traditionally had little voice in the various points of influence that strike the distributional balances necessary to get environmental protection laws enacted, regulations promulgated, and enforcement actions initiated”. In: LANZARUS, Richard. J. Pursuing Environmental Justice: The distributional effects of environmental protection. **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**. v. 87. n. 3. p. 787-857. p. 812. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/154>. Acesso em: 5 set. 2023.



### 5.11 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O processo estrutural surgiu como instrumento para o enfrentamento de burocracias estatais, por meio do qual se busca alterar um estado de desconformidade que viola, sistematicamente, direitos fundamentais. A partir de uma visão teleológica do processo tem-se como foco atuar diretamente no estado de coisas (estrutura) que originou a situação contrária ao Direito, a fim de suprimir a sua causa. Os efeitos, ou seja, as consequências dos fatos reputados como nocivos ao meio social são tratados apenas de forma indireta. Assim, tem-se a “lide como fruto de uma estrutura social a ser reformada”, sendo que, “não é o conflito que deve ser extirpado, mas suas causas”.<sup>542</sup> A ideia, portanto, é atacar a origem do problema estrutural.

As múltiplas consequências decorrentes de um desastre evidenciam a amplitude da dimensão socioeconômica e a noção da complexidade para o seu enfrentamento e pacificação dos embates jurídicos dele decorrentes. Isso porque, as fragilidades de determinadas comunidades, grupos sociais ou pessoas estão diretamente ligadas ao grau de nocividade do evento climático extremo. Ou seja, quanto maior a vulnerabilidade e menor a capacidade de resiliência, mais destrutivo será o evento climático extremo. Assim, numa Sociedade em que a pluralidade é cada mais marcante, os desacordos, as diferenças e os impactos de eventos extremos viabiliza “múltiplas possibilidades de tutela de um direito”<sup>543</sup>.

Os fatores de criação de vulnerabilidade envolvem estruturas sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais, tais como a distribuição de recurso, a alocação de poder, a geração de riquezas, bem como elementos ideológicos e a herança histórica de uma determinada comunidade, de um grupo social ou de um indivíduo. É certo que esses fatores podem vir a mudar, embora de forma bastante lenta, porque já enraizadas no tecido social. É necessário reestruturar todo um sistema, toda uma estrutura burocrática, de modo a eliminar as ações que dão origem ou que permitam a perpetuação das constantes violações aos direitos humanos fundamentais das populações vulneráveis.

---

<sup>542</sup> VIOLIN, Jordão. **Protagonismo Judiciário e processo coletivo estrutural**. Salvador: Juspodivm, 2013. p.151.

<sup>543</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 77.

Portanto, em razão das características apresentadas pelos fatores de ampliação da vulnerabilidade e pela natureza dos direitos possivelmente violados, trata-se de um problema estrutural relacionado à redução do risco e à gestão do ciclo de Desastres naturais. E, por assim se materializar, pode ser objeto da tutela processual estrutural.

Há um ponto controvertido que se refere ao grau e à instensidade da participação dos grupos vulneráveis atingidos por Desastres durante o tramitar de um processo estrutural, que tenha por objeto um evento climático extremo. É certo que os dois casos analisados por amostragem – ADPF do Clima e a ACP Estrutural da Lagoa da Conceição – não são capazes de estancar o tema, tampouco de esgotar a matéria no sentido de criar uma verdade absoluta e irrefutável sobre a tutela de estrutural de grupos vulneráveis atingidos por Desastres. Entretanto, é possível observar alguns pontos de convergência.

Tem-se observado a maior parte das demandas estruturais no Brasil estão tramitando sob a forma de ação de descumprimento de preceito fundamental junto ao STF, não obstante haja casos pontuais sob a forma de ação civil pública, nos juízos de primeiro grau. Fato esse que, salvo melhor juízo, demonstra a difusão da tutela estrutural sob variadas formas e ritos processuais, ampliando o acesso à justiça.

Ocorre que os problemas estruturais a exemplo da questão climática, ambiental, bioética, biotecnologia envolvem assuntos extremamente complexos e altamente técnicos, o que limita ou até mesmo impede a efetiva participação de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade atingidos por Desastres. Não que essas massas populacionais sejam consideradas desinformadas ou insipientes sobre os eventos que lhe atingiram, mas a expertise é cada vez mais exigida como razão de decidir. Prova disso, são os relatórios do IPCC que são elaborados e subscritos por equipes de profissionais altamente habilitados para tal.

Dessa forma, no que se refere à participação social de grupos vulneráveis atingidos por Desastres, o processo estrutural não se mostra como o instrumento mais apropriado para promover a ampla participação durante a instrução processual. É bom ressaltar, que isso não impede que os atingidos por Desastres ambientais participem de audiências públicas, que sejam representados por organizações sociais, ou por

outros legitimados, a exemplo da CP-PLC da Lagoa da Conceição. Nesse tipo de participação, que não tem condão técnico científico, o processo estrutural pode ser contributivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa apresentou como objetivo geral e científico identificar nos processos de cunho estrutural apreciados pelo Poder Judiciário, a intensidade e o grau de efetiva participação de grupos vulneráveis atingidos por Desastres a fim de se concretizar a diretriz da participação social e os objetivos de reduzir e eliminar vulnerabilidades, conforme previsto em documentos internacionais firmados pelo Brasil e na Política Nacional de Prevenção e de Defesa Civil.

Para a construção da presente tese, foram formulados os seguintes problemas (questões interrogativas) com as respectivas hipóteses (respostas aos questionamentos iniciais):

a) Um desastre ambiental ao atingir uma determinada comunidade ou grupo populacional vulnerável será capaz de violar direitos fundamentais? Os impactos dos Desastres ambientais em grupos populacionais considerados vulneráveis causam danos de diversas naturezas, de modo a violar direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, tais como: direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à dignidade, à infância, entre outros, exigindo que sejam adotadas ações para reduzir ou evitar que novos Desastres venham a ocorrer no futuro;

b) A sistema normativo brasileiro contempla ações que possibilitem a participação de grupos populacionais vulneráveis na gestão do risco e prevenção a Desastres? Os acordos internacionais aos quais o Brasil é signatário e a legislação interna sobre Desastres preveem a necessidade de ações multidisciplinares, coordenadas e com participação da Sociedade de forma a reduzir riscos, a vulnerabilidade social e, assim, aumentar a resiliência aos eventos extremos;

c) São legítimas as decisões proferidas pelo Poder Judiciário no controle de políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais? A constitucionalização de um amplo rol de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais trouxe consigo propósitos emancipatórios cujos objetivos são corrigir ou transformar a Sociedade no sentido de atingir uma real igualdade, de modo que serão

legítimas as decisões judiciais construídas dentro de um processo democrático, dialógico e com a ampla participação de atores sociais de modo a subsidiar o magistrado com as todas as informações necessárias.

d) A omissão ou não resolução dos danos provocados por Desastres ambientais pode dar origem a litígios estruturais? o desastre quando atinge um grupo populacional vulnerável tem a capacidade de gerar litígios estruturais, que não resolvidos de forma administrativa ou por meio das respectivas políticas públicas, tem a faculdade de serem judicializados;

e) O processo estrutural pode contribuir para suprir omissões ou deficiências em políticas públicas que demandam a participação dos atingidos por Desastres nos processos de tomada de decisão? O processo estrutural tem potencial para promover a inclusão e a participação de grupos populacionais mais vulneráveis atingidos por Desastres, por meio de um contraditório ampliado e dialógico, na busca de se construir consensos e no cumprimento prospectivo da decisão que venha a ser proferida;

Na contextualização da pesquisa, fixou-se como objetivos específicos a serem desenvolvidos: i – descrever o atual estado da arte da racionalidade que permeia a gestão de risco e à prevenção dos Desastres; ii – demonstrar a regulação jurídica, em âmbito internacional e nacional, bem como a principiologia voltada ao Direito dos Desastres; iii – identificar o atual estágio de proteção dos direitos humanos e da posituação de direitos fundamentais na constituição brasileira; iv - apresentar conceitos e definições de problema, processo e decisão estrutural, a fim de demonstrar a necessidade de superar o processo judicial tradicional (de caráter binário e adversarial), diante de fenômenos complexos, multipolares e policêntricos, que envolvem diretamente valores constitucionais, – indicar que, por meio de processos estruturais, que podem tramitar tanto na jurisdição do Supremo Tribunal Federal quanto nas instâncias ordinárias de primeiro grau, os grupos e as populações em situação de vulnerabilidade podem expressar suas manifestação de modo a contribuir para o debate e decisões relacionadas a política públicas de gestão de risco e prevenção a Desastres ambientais.

As duas justificativas do tema estudado se mantiveram latentes durante todo o evoluir da pesquisa. Os eventos climáticos extremos permanecem como uma realidade atual, havendo cada vez mais propensão que esses acontecimentos climáticos extremos se intensifiquem seja pela maior frequência da sua ocorrência em espaços menores de tempo, como também seja pela maior intensidade dos seus impactos. O segundo elemento de justificação, por sua vez, corrobora o incremento da utilização de processos estruturais perante o Poder Judiciário, tendo, inclusive, o próprio STF criado um órgão próprio para acompanhamento de demandas estruturais e de litígios complexos.

Como assentado no primeiro capítulo, a virada racional para a compreensão de um desastre como consequência das ações humanas ocorreu após o grande terremoto de Lisboa, quando o relatório final apresentado à coroa portuguesa pelo Marquês de Pombal marcou, definitivamente, a desvinculação do divino como origem dos fenômenos naturais. Desde então, sob a perspectiva da lógica científica, novas dinâmicas passaram a ser utilizadas e, hoje, tem-se a convicção de que a gestão de risco e a adoção de ações preventivas podem contribuir fortemente para reduzir as vulnerabilidades aos impactos de fenômenos naturais extremos.

A definição legal do que viria a ser um desastre descreve os três elementos que a doutrina aponta para qualificar um determinado evento ou acontecimento como desastre, quais sejam: i – causa; ii – consequência; e, iii – estabilidade social.<sup>544</sup>

O primeiro elemento qualifica a origem do desastre, que pode ser natural, antropogênica ou mista. Ocorre que, como bem ressaltado por Délton Winter de Carvalho, “a evolução tecnológica e científica da Sociedade Contemporânea [...] desencadeou a ampliação da capacidade de intervenção do homem sobre a natureza, havendo, em quase todos Desastres denominados naturais, algum fator

---

<sup>544</sup> CARVALHO, Délton Winter de. A Natureza Jurídica da Pandemia Covid-19 como um Desastre Biológico: um Ponto de Partida Necessário para o Direito. **Revista dos Tribunais** (versão on line), v. 1017, p. 243-267, jul., 2020. p. 245. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/openweb/documents/pdf/Brazil/revistas-especializadas/rt-1017-a-natureza-juridica-da-pandemia-covid-19-2.pdf>. Acesso em: 2 de set. 2023.

antropogênico”.<sup>545</sup> Daí a importância do Direito em regular as atividades humanas que provocam interferências no meio ambiente.

No que se refere às consequências, a Oficina da ONU para Redução dos Riscos de Desastres descreve que o Desastre provoca uma grave interrupção no funcionamento de uma determinada localidade ocasionando perdas materiais, ceifando vidas, impactos na economia e danos ambientais.<sup>546</sup> E, no que se refere à estabilidade social, o Desastre tem o poder de desestabilizar os sistemas, criando instabilidade e regimes de excepcionalidades institucionais, o que, pode desencadear tensão entre os Poderes Instituídos e a população afetada.

E, no que se refere à estabilidade social, o Desastre tem o poder de desestabilizar os sistemas, criando instabilidade e regimes de excepcionalidades institucionais, o que, pode desencadear tensão entre os Poderes Instituídos e a população afetada.

Muito embora por algum período tenha se compreendido os Desastres como a atos divinos ou até mesmo como a ira da natureza contra os seres humanos, essas correntes de pensamento não mais se sustentam. A natureza por mais que possa servir de base fundamental para a vida do ser humano e dos demais animais que dela necessitam para sobreviver, ela não possui sentimentos, e sobretudo, os sentimentos mais malévolos. A natureza, por outro lado, é fruto da harmonia entre os diversos sistemas que coabitam e integram entre si para sua manutenção e sobrevivência. Pela ciência da geografia, os Desastres representam um desequilíbrio dos elementos da natureza. O equilíbrio dinâmico é que mantém a estabilidade dos ecossistemas. Assim, a presença de um desequilíbrio acaba por ocasionar os Desastres. E esses desequilíbrios estão cada vez mais presentes.

De acordo com o Atlas Digital de Desastres no Brasil<sup>547</sup>, portal eletrônico elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria

---

<sup>545</sup> CARVALHO, Délton Winter de. A Natureza Jurídica da Pandemia Covid-19 como um Desastre Biológico: um Ponto de Partida Necessário para o Direito. *Revista dos Tribunais* (versão on line), v. 1017, p. 243-267, jul., 2020. p. 245.

<sup>546</sup> UNDRR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction**. 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>547</sup> “O Atlas surgiu a partir de uma cooperação técnica entre o Banco Mundial e a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil –

Nacional de Proteção e Defesa Civil em parceria com o Centro de Estudos e Pesquisa em Engenharia e Defesa Civil da Universidade Federal de Santa Catarina (Ceped/UFSC), entre os anos de 1991 e 2022, foram registradas no Brasil 62.270 ocorrências de Desastres naturais, atingindo aproximadamente 225.330.396 pessoas. Esses fenômenos extremos formam responsáveis pela morte de 4728 pessoas, pelo desaparecimento de 2766 pessoas, por deixaram 108542 feridos e 1.217.883 enfermos. Além dos danos à saúde, também foram registrados 8.303.042 desabrigados e desalojados. O prejuízo total suportado pela Sociedade brasileira ultrapassa a cifra de 500 bilhões de reais.<sup>548</sup>

Ainda segundo o Atlas, todas as regiões do país sofrem com os danos decorrentes dos impactos dos fenômenos naturais, em maior ou menor intensidade. São milhares de pessoas diretamente atingidas, o que evidencia a relevância do tema a fim de se buscar novos mecanismos para auxiliar na redução dos riscos de Desastres. Os dados relativos aos Desastres naturais demonstram a diversidade de direitos humanos e direitos fundamentais que são atingidos por essa natureza de fenômenos.

Na análise das comunidades e dos grupos populacionais mais afetados pelos Desastres em geral, percebeu-se que a vulnerabilidade é um fator que potencializa a exposição aos riscos de Desastres e que esses riscos não são distribuídos e absorvidos pela Sociedade de maneira igualitária.<sup>549</sup>

A partir do momento em que se percebe que os Desastres ambientais são fenômenos que podem ter seus efeitos mitigados ou até mesmo evitados, a questão afeta à de riscos passa a compor a agenda de interesses dos governos e da sociedade civil. Dentro desse contexto de atuação, paulatinamente a redução da vulnerabilidade foi se perfilando como um dos elementos essenciais para se atingir metas de redução de riscos de Desastres.<sup>550</sup>

---

Ceped/UFSC. Atualmente, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec/MIDR mantém o projeto atualizado, também por meio de parceria com o Ceped/UFSC.”. In: BRASIL. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>. Acesso em 28 jul. 2022.

<sup>548</sup> BRASIL. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/graficos.xhtml>. Acesso em 28 jul. 2022.

<sup>549</sup> PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement, droit durable**. 2ª ed. Bruxelles: Bruylant, 2015. p. 984.

<sup>550</sup> LAVEL, Allan. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación, 2006. p. Disponível em: <http://www.disaster->



A vulnerabilidade interage com as ameaças de modo a ampliar os fatores de risco de forma diferenciada conforme os padrões sociais ou territoriais das localidades atingidas. O risco ou probabilidade de um dano futuro de perda precede ou anuncia a ocorrência de um desastre. O desastre, por si só, é o resultado do somatório dos diversos níveis de riscos e vulnerabilidade de uma Sociedade, sendo o evento físico de causas naturais, apenas o detonar.<sup>551</sup>

A habilidade e o preparo em se adaptar a novas situações contribui para o nível vulnerabilidade de determinada comunidade, porquanto a vulnerabilidade está relacionada com o grau de capacidade que um determinado grupo social possui para enfrentar os efeitos diretos e indiretos de eventos naturais.<sup>552</sup> O conjunto de características internas de uma determinada população, de determinado grupo social ou ainda, de uma única pessoa, é que determinará a forma e o grau em que será possível apresentar uma reação frente à ocorrência do evento natural adverso.

As fragilidades de determinadas comunidades, grupos sociais ou pessoas é que farão diferença no grau de nocividade de um desastre. Um desastre, ou seja, um evento eminentemente natural que vem a causar uma série de sinistros, cuja dimensão será diretamente proporcional aos fatores humanos de amplificação, tal como a vulnerabilidade. Assim, o desastre acaba gerando maiores repercussões sobre as pessoas que já estão expostas a riscos ambientais, econômicos sociais, raciais entre outros.<sup>553</sup>

---

[info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf](http://www.info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf). Acesso em 12 mai. 2023.

<sup>551</sup> LAVEL, Allan. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación, 2006. p. Disponível em: <http://www.info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf>. Acesso em 12 mai. 2023.

<sup>552</sup> Importante ressaltar, que a vulnerabilidade não está limitada a baixa renda. Há pontos e eventos que demonstram que os desastres e a vulnerabilidade afetam a população em geral. Uma enchente repentina na cidade de São Paulo, pode deixar os motoristas em situação de vulnerabilidade, porquanto não conseguem oferecer resposta ao acontecimento. Os incêndios que assolam cidades norte-americanas ou europeias, também ressalvam algumas vulnerabilidades sociais.

<sup>553</sup> “A vulnerabilidade aos desastres está estreitamente relacionada a aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais, advertindo que os desastres não são naturais, embora estejam atrelados a processos naturais específicos. Também decorre de processos de planejamento e preparação inadequados, responsabilidade formalmente instituída ao poder público nas três esferas de governo. As populações, por sua vez, não são afetadas por esses eventos da mesma maneira. Os grupos mais vulneráveis, como crianças, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, especialmente os mais desfavoráveis economicamente, apresentam maior dificuldade para enfrentar os desastres, nas diferentes dimensões da vida em que são impactados”.. In: FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcele

Portanto, entende-se que a hipótese apresentada para o primeiro problema se confirma na medida em que, em razão de Desastres ambientais, as comunidades ou os grupos populacionais vulneráveis sofrem danos e prejuízos de ordens diversas, que acabam por violar direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, tais como: direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à dignidade, à infância, entre outros, exigindo que sejam adotadas ações para reduzir ou evitar que novos Desastres venham a ocorrer no futuro.

No capítulo seguinte, são destaques os movimentos internacionais de proteção aos afetados por Desastres. A mudança no enfoque das causas desses fenômenos, da vontade divina para as ciências, bem como, a identificação de atividades humanas como potenciais produtoras de vulnerabilidades, despertou, na comunidade internacional, a premência de serem criados instrumentos normativos destinados à prevenção e à mitigação dos efeitos desses eventos.

Os primeiros registros são ligados à assistência humanitária, tendo a Cruz Vermelha Internacional desempenhado importante papel na consolidação dos primeiros textos normativos referentes ao atendimento às pessoas atingidas por Desastres.

A década de 1990 ficou marcada por movimentos mais expressivos, em nível internacional, no que se refere à redução dos Desastres naturais. Isso porque, até então, os esforços pioneiros no princípio do século XX estavam mais ligados a questões humanitárias no âmbito da Liga das Nações com o apoio financeiro da Cruz Vermelha - *Convention and Statute establishing an International Relief Union*, de 1927. Isto é, na primeira metade da década houve alguma melhoria no campo da resposta a Desastres, mas as metas de prevenção e preparação para Desastres não receberam a devida atenção.

A primeira Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres Naturais, ocorrida em 1994 na cidade de Yokohama no Japão, conhecida como “Estratégia de Yokohama”, é o início dos programas globais de resposta unificada da comunidade

internacional às nefastas sequelas dos Desastres, nas suas diversas acepções. Trata-se da primeira conferência internacional acerca da redução dos riscos de Desastres.

Dez anos após a aprovação da Estratégia de Yokohama, em nova conferência, foi aprovado o Quadro de Ação de Hyogo.

O Marco de Ação de Hyogo é documento final elaborado pela ONU após a Conferência Mundial para Redução de Desastre ocorrida entre 18 e 22 de janeiro de 2005 em Kobe, Hyogo, no Japão. A conferência, definida como uma oportunidade única para promover a sistematização para a redução de vulnerabilidade e riscos de Desastres, destacou, também, a necessidade de se identificar formas de construir a resiliência das comunidades afetadas pelos Desastres.

Utilizando as experiências e os conhecimentos decorrentes da Estratégia de Yokohama, a Ação de Hyogo identificou lacunas e estabeleceu desafios em cinco áreas centrais: i – governança; ii - identificação, avaliação, monitoramento e alerta precoce de riscos; iii – gestão do conhecimento e educação; iv – redução de fatores de risco e, v – preparação para resposta e recuperação eficazes. Essas foram, em tese, as cinco áreas chaves para o desenvolvimento do plano de ação na década 2005-2015. Observou-se, desde então, o emprego de novos elementos para a redução dos riscos de Desastres: a vulnerabilidade e a resiliência.

A terceira conferência mundial sobre a redução dos riscos de desastre é o Marco de Sendai, firmado no ano de 2015. A agenda teve por objetivo traçar metas para os quinze anos vindouros (2015-2030), de modo a consolidar os principais elementos da estratégia internacional à redução do risco de Desastres naturais. Aponta-se para a ênfase que o documento atribuiu ao “fortalecimento da governança do risco de Desastres e coordenação entre as instituições e os setores relevantes, bem como a participação plena e significativa das partes interessadas nos níveis adequados”<sup>554</sup>, para o enfrentamento dos desafios atuais e como forma de preparação para os futuros. Isso é, a gestão compartilhada e a ampla participação social foram

---

<sup>554</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastre 2015-2030*. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 29 de jul. de 2022.

considerados instrumentos efetivos no processo decisório de monitoramento, avaliação e compreensão do risco de Desastres.

Em movimento paralelo aos marcos internacionais específicos de prevenção e redução do risco de Desastres, há dois outros instrumentos de grande relevância a nível global que também abordam a questão relativa Desastres, quais sejam, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, cujos objetivos 11 e 13 são diretamente ligados a implementação de políticas inclusivas de redução de vulnerabilidade a Desastres.

Assim, desde a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92, a participação da população nos processos de tomada de decisão vem ganhando destaque em diversos instrumentos, especialmente naqueles que versam sobre a prevenção e a redução dos riscos de Desastres, a exemplo do Marco de Sendai prevê que a participação plena e significativa das partes interessadas em todos os níveis é um dos pontos chaves para a redução dos riscos de Desastres.

O legislador constituinte, atento a preocupação da agenda internacional para a redução dos riscos de Desastres, contemplou alguns dispositivos no texto constitucional o quais passaram a ser o alicerce do que, futuramente, veio a ser considerado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Atualmente, no Brasil, o Direito dos Desastres possui amparo normativo por meio das seguintes legislações: Lei 12.340/2010; Lei 12.608/2012; Decreto 7.257/2010; e, Decreto 10.593/2020.

O caráter sistêmico, multidisciplinar e policêntricos do enfrentamento dos Desastres é ressaltado na Política Política Nacional de Proteção e Defesa Civil que prevê a necessidade de suas ações estarem integradas a diversas outras políticas setoriais como o ordenamento territorial, o desenvolvimento urbano, a saúde, o meio ambiente, as mudanças climáticas, a gestão de recursos hídricos, a infraestrutura, a educação, a ciência, a tecnologia, entre outras, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

A gestão de um desastre ambiental deve ser compreendida dentro de círculo que se retroalimenta entre as ações de prevenção, mitigação, resposta e emergência, compensação e reconstrução. Essas ações devem ser estrategicamente coordenadas, por meio de ações e instrumentos para minimizar os impactos dos eventos extremos. Conquanto cada uma das etapas do ciclo de gestão de prevenção e gerenciamento de riscos possua características e ações próprias, é necessário que haja uma execução articulada, sistêmica e participativa a fim de se colher o máximo de informações sobre o evento ocorrido.

A evolução legislativa internacional e nacional dão a exata noção de que muitos riscos antes desconsiderados foram absorvidos pelo sistema normativo a partir de uma percepção social de fatores de risco, quer porque houve um desastre de grande repercussão e o legislador se sentiu obrigado a agir, quer porque movimentos sociais exerceram poderes de pressão e incitaram a inclusão de uma agenda de redução de riscos de Desastres. É partir de movimentos como esses, que a regulamentação de Desastres expressa o seu dinamismo e necessidade de constante atualização.

Entretanto, ao mesmo tempo que ocorreu uma expressiva evolução normativa, o professor americano e especialista em Desastres, Daniel Farber, alerta para o fato que os Desastres também são na sua quase totalidade causados, ou pelo menos agravados, em virtude de falhas regulatórias e de falhas fiscalizatórias.<sup>555</sup>

A execução de políticas públicas de forma isolada e fora do contexto social até pode funcionar sob certos aspectos, promovendo a resiliência de comunidades expostas aos riscos de Desastres a exemplo da adoção de medias estruturais, que diminuem o risco. Ocorre que, por outro lado, essas mesmas ações pontuais e fragmentadas nem sempre terão reflexo e serão eficientes para solucionar os riscos sociais que potencializam as áreas vulneráveis em decorrência de falhas no planejamento urbano, na utilização inadequada do solo, da ausência de programas

---

<sup>555</sup> FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. volume 4, número 1. p. 2-15. jan./jun. 2012. p. 6. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

de acolhimento e realocação de famílias para áreas seguras, entre outros problemas socioambientais.

A partir dessa constatação, juntamente com a intensificação e grandes prejuízos causados pela ocorrência de recentes eventos climáticos extremos, mostra-se necessário repensar alguns dogmas para que as ações voltadas à gestão de Desastres não acabem por se limitar a ao pagamento de indenizações e compensações financeiras como se tais resultados resolvessem os problemas estruturais no meio social. É necessário desconstruir o paradigma de reparação do dano pela concepção da gestão do risco e da prevenção (origem do problema). A reparação do dano e a compensação das vítimas além de não atender de forma isonômica todos afetados por Desastres, nunca serão suficientes para restabelecer o status quo ante.

Dessa forma, entende-se que a hipótese apresentada para o segundo problema se confirma parcialmente. Embora estejam previstos dentre as diretrizes da PNPDEC um conjunto de ações multidisciplinares, articuladas e coordenadas para as fases de prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e compensação e, também, o apoio às comunidades atingidas, não se extrai facilmente da lei que os grupos ou populações vulneráveis terão um espaço próprio para participar do planejamento e gestão a Desastres como um todo. A previsão de participação da sociedade civil em sentido amplo, talvez não supra demandas pontuais e específicas daqueles que sofrem os prejuízos e danos decorrentes de um desastre.

O terceiro capítulo trouxe à tona o debate acerca do papel do Poder Judiciário como ator político no Estado Democrático de Direito. O *locus* ocupado pela jurisdição constitucional pode ser entendido como fator de justificação enquanto guardião dos valores da constituição ou, em sentido oposto, como instituição contrária as deliberações democráticas. Tem-se ainda, que o estudo da constitucionalização de direitos fundamentais passa a ter importância para o presente estudo, a partir do momento em que se percebe que os Desastres provocam incontáveis impactos socioeconômicos e, por vezes, inúmeras mortes.

O direito constitucional ao longo das últimas décadas passou por profundas transformações, que alteraram a sua concepção, a sua interpretação e a sua prática.

A crescente constitucionalização dos direitos relacionados à dignidade humana tornou o Estado o grande responsável por uma gama de direitos. A consequência dessa nova realidade normativo-social foi o incremento da judicialização em busca da efetivação dos direitos humanos, quando a sua materialização for considerada insuficiente ou inexistente.

No período pós-segunda guerra mundial ampliaram-se os debates acerca dos Direitos Fundamentais. A massiva violação aos direitos humanos sob os auspícios da legalidade estrita impactou o modo de a filosofia abordar o Direito, bem como os pilares institucionais aos quais o Poder Judiciário estava sedimentado. A legitimidade do jurisdicional foi ampliada a fim de poder atender as crescentes e complexas (com alto grau de policentria) demandas sociais da época.<sup>556</sup>

Nesse contexto, a partir do que convencionou chamar de “leitura moral da Constituição”<sup>557</sup>, Ronald Dworkin pretendeu desenvolver uma teoria e uma forma de interpretar o direito estruturada na questão moral. Isso porque, o ordenamento jurídico não se limita unicamente nas leis postas, mas conta com valores morais que o integram.<sup>558</sup> Já para o filósofo alemão Jürgen Habermas, a legitimidade democrática para o exercício da jurisdição constitucional repousa na observância dos procedimentos públicos de deliberação e formação da vontade coletiva. Assim, a razão que Habermas denomina de comunicativa não é um produto já concluído, mas em construção a partir de uma argumentação que leva os envolvidos ao consenso. Portanto, a ideia de Estado Democrático de Direito<sup>559</sup> não se completa sem uma real e efetiva participação democrática dos cidadãos.

---

<sup>556</sup> MARCO, Cristhian Magnus; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Processos Estruturais e Decolonialidade. In: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 33.

<sup>557</sup> DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law**. Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1996. p. 2.

<sup>558</sup> “El razonamiento jurídico, según Dworkin, invoca y utiliza principios que los tribunales desarrollan lentamente mediante un largo proceso de razonamiento y de creación de precedentes. Estos principios son específicamente morales. En consecuencia, el razonamiento jurídico depende del razonamiento moral, en el sentido que los principios morales juegan un papel muy importante en el razonamiento jurídico, especialmente en los casos difíciles. Y, por tanto, la tesis central del positivismo — la separación entre el derecho y la moral — es falsa”. In: 4 CALSAMIGLIA, Albert. Ensayo sobre Dworkin (Prólogo a la Edición Española). In: DWORKIN, Ronald. **Los Derechos en Serio**. Trad. Marta Gustavino. Madrid: Ariel, 1997. p. 11.

<sup>559</sup> “O Estado Democrático de Direito funda-se nos valores eleitos como mais relevantes pelo corpo social e estes mesmos axiomas alimentam o sistema jurídico, consolidando princípios que se tornam a base do Direito vigente. Nesse prisma, verificaremos a seguir quais são os valores informadores do texto constitucional brasileiro e os princípios que nele foram consolidados, a fim de identificar os

Dentro dessa nova realidade social, é possível encontrar diversas decisões proferidas pelos Tribunais nacionais, bem como pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das quais, ao promover a interpretação da Constituição ou das normas infraconstitucionais, acaba por limitar ou impor determinadas medidas ou ações aos demais Poderes da federação.

Ocorre que a ação mais interventiva do Poder Judiciário enseja diversas críticas tais como a falta de legitimidade ou falta de representatividade de que se reveste a atividade jurisdicional; a violação e a usurpação de competências de um poder sobre o outro e, também, o desrespeito aos critérios orçamentários previstos.

Assim, sem a pretensão de esgotar a temática, a constitucionalização de direitos fundamentais trouxe consigo uma maior carga de proteção e força normativa aos direitos previstos na Constituição. Por outro lado, “é evidente que o direito não é capaz de atender a todas as demandas sociais e científicas para evitar ou reparar os Desastres”<sup>560</sup>. As mudanças ocorridas no meio social sobre a qual incidirá a norma é que deverão guiar os operadores do direito. Para tanto, a ampliação do acesso e a institucionalização de instrumentos representativos da abertura do processo de interpretação constitucional representam a legitimidade das decisões proferidas pela jurisdição constitucional, sob a égide do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, um sistema jurídico será considerado e entendido como legítimo quando houver instrumentos que assegurem, de forma equitativa, a autonomia de os cidadãos. Portanto, a hipótese formulada para o quarto problema desta pesquisa se confirma, uma vez que devem ser consideradas legítimas as decisões judiciais construídas dentro de um processo democrático, dialógico e com a ampla participação de atores sociais de modo a subsidiar o magistrado com as todas as informações necessárias.

O capítulo 4, em atenção ao quarto objetivo geral da pesquisa, abordou o surgimento de uma nova espécie de litígio, que, por sua vez, exigiu a reformulação de

---

parâmetros que devem ser observados em nosso Estado Democrático, fundado na dignidade humana.”. In: LEITE, Gisele. Perplexidades do Estado Democrático de Direito. **Jornal Jurid**, 2023. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/perplexidades-do-estado-democratico-de-direito>. Acesso em 3 jul. 2023.

<sup>560</sup> LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2018. p. 59.



alguns institutos processuais até conhecidos. E, ao que se observa, os processos estruturais vêm ganhando espaço como instrumento processual hábil a lidar com as questões que transcendem os interesses das partes diretamente envolvidas, promovendo transformações sociais e assegurando o atendimento de direitos humanos fundamentais.

Conforme ilustrado por Abram Chayes, na metade do século XX os litígios apreciados pelas cortes federais norte-americanas não possuíam mais características de lides eminentemente privadas. O crescimento da intervenção do Estado nos diversos setores da Sociedade (políticas regulatórias), sobretudo após 1875, obrigou o sistema judicial a se moldar, em face da necessidade cada vez em maior número, de se resolver questões complexas de interesse público de bases legais ou constitucionais. Esse fenômeno foi denominado de litígio ou processo de interesse (*public law litigation*) por Abram Chayes.<sup>561</sup>

A evolução do sistema de justiça e a identificação de um novo modelo processual também foi objeto de estudos de Owen Fiss. A partir da decisão proferida pela Suprema Corte norte-americana no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, que determinou o fim das políticas segregacionistas nas escolas e buscou novas técnicas processuais para garantir a efetividade do provimento judicial. Nesse caso, especificamente, o professor Fiss identificou que a forma de provimento estrutural (*structural injunction*) se distinguia das demais pelo seu caráter constitucional e, mais importante ainda, pelo fato de envolver um encontro entre o judiciário e as burocracias estatais.<sup>562</sup>

Das reformas estruturais do sistema de ensino público norteamericano, essas medidas reformatórias foram alargadas para casos envolvendo estabelecimentos prisionais, hospitais psiquiátricos, sistemas de habitação pública e agências de bem-estar social.

Assim, além dos exemplos ocorridos nos Estados Unidos da América, há casos similares cujos resultados apontam para significativas mudanças nos diversos

---

<sup>561</sup> CHAYES, Abram. El rol del juez em el litígio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017. p. 143-188.

<sup>562</sup> FISS, Owen. Two Models of adjudication. In: DIDIER JR, Fred; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coordenadores). **Teoria do Processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Editora JusPodivm, 2008. p. 761.

setores sociais em países como a Colômbia (estado de coisas inconstitucional), a África do Sul (compromisso significativo), a Argentina (decisão estrutural) e, também no Brasil, quando ganhou notoriedade e repercussão com o ajuizamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, perante o Supremo Tribunal Federal. Neste caso, especificamente, busca-se o reconhecimento de uma reiterada e massiva violação de direitos humanos e fundamentais no sistema carcerário nacional. Então, a partir desse precedente jurisprudencial, outras ações e decisões de cunho estrutural foram proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tendo-se como exemplos: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 682 (ensino superior brasileiro); a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 650 (sistema tributário nacional); a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 (violência policial em favelas do Rio de Janeiro); a ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (envolve o Fundo do Clima); a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709 (proteção indígena durante a pandemia da COVID-19); Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976 (população em situação de rua), e, a Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição, em Florianópolis (SC).

Os processos estruturais são relativamente recentes no Brasil. Não que não se observem problemas e litígios estruturais há longa data, mas, o processo estrutural vem se consolidando como mecanismo processual utilizado para pacificar problemas jurídicos complexos cujas consequências afetam uma coletividade, um grupo social e, até mesmo, apenas uma pessoa. Com uma abrangência subjetiva alargada e para além dos atores processuais, ele contrasta com demandas individuais, que tutelam interesses particulares ou com demandas coletivas, que buscam proteger interesses de grupos ou conjunto de pessoas ligadas por uma situação fática ou jurídica em comum. A via estrutural tende a corrigir situações sistêmicas e estruturais que violam direitos fundamentais ou causam prejuízos difusos.

A abordagem estrutural é voltada para solucionar a origem do problema e para promover a transformação sistêmica em busca da proteção dos direitos humanos fundamentais, à correção de práticas indevidas, à prevenção de novas violações e à promoção da justiça social. A abordagem do processo estrutural é inovadora quando

busca soluções alternativas, de caráter permanente e abrangentes para o enfrentamento de litígios complexos.

O processo estrutural ao adotar uma abordagem diferenciada em relação aos tradicionais processos individual e coletivo, tem, como principais características a abordagem sistêmica do problema a ser julgado. Compreender e tratar o todo em vez de fragmentar simplesmente uma parte do litígio, como se fosse um único retrato, permite que toda as partes envolvidas consigam interpretar a questão posta em juízo pelos mais diversos ângulos e perspectivas. Além do mais, ao se levar em consideração a complexidade e a multipolaridade do problema, analisando o caso não apenas sob o cunho jurídico, mas também com base em fatores sociais, econômicos, políticos e ambientais envolvidos, proporciona uma resolução mais profunda e abrangente da questão em discussão.

A ampla participação social é outro ponto de destaque do processo estrutural.<sup>563</sup> A diligência em envolver o maior número de atores possivelmente interessados e ligados à causa da lide em questão – grupos afetados, organizações da sociedade civil, entidades governamentais, academia, terceiros interessados, comunidade científica, entre outros –, promove a pluralidade de representação e a torna legítima as decisões tomadas.

A resolução de processo estrutural não é imediata, pois se busca dirimir todo um problema desde a sua causa raiz. Diversamente das demandas adversariais, com pedidos delimitados ao bem da vida tutela e que uma parte se sagra vencedora e a outra sucumbente, nas demandas estruturais o objetivo é encontrar soluções abrangentes e sistêmicas que abordem integralmente o problema. A resolução pode envolver as mais variadas situações, podendo resultar na implementação de políticas

---

<sup>563</sup> “A participação dos responsáveis e dos afetados pela mudança estrutural firma o comprometimento de todos para o alcance de um objetivo comum: a implementação do remédio, transformando-se em realidade o comando constante da sentença estrutural. O diálogo entre os atores da demanda permite a definição de um verdadeiro plano estratégico, cujo objetivo primordial é o alcance da concretização do valor constitucional, sendo necessário, para tanto, a definição das atividades, em etapas e cronograma factível, definindo-se, principalmente quem serão os responsáveis por cada ação. Dificilmente uma execução baseada em um único comando abstrato e com prazos estanques seria capaz de, por si só, ensejar a movimentação da complexa máquina administrativa em direção à implementação de política pública”. In: DAHER, Lenna Luciana Nunes. Ministério Público Resolutivo e o adequado tratamento dos litígios estruturais – **Coleção Ministério Público Resolutivo**. Ed. D’Plácido. Belo Horizonte, 2019. p. 77.

públicas, na adoção de medidas corretivas ou na reestruturação de uma organização burocrática.

Outro aspecto peculiar do processo estrutural é a forma de cumprimento do que foi decidido ou acordado entre as partes envolvidas na questão em disputa. O acompanhamento na fase executiva é fundamental para a eficácia da decisão estruturante. Por meio de ações continuadas e mecanismos de monitoramentos as partes vão buscando o estado de coisa ideal fixado, podendo, a cada nova etapa, avaliar a efetividade dos atos já praticados e, se preciso, promover ajustes necessário.

Pelo que foi exposto neste quarto capítulo, é possível afirmar que a hipótese para o problema formulado se confirmou, uma vez que um desastre quando atinge um grupo populacional vulnerável tem a capacidade de gerar um litígio estrutural – proteção dos direitos humanos fundamentais, correção de práticas indevidas, prevenção de novas violações e promoção da justiça social –, que não resolvidos de forma administrativa, tem a faculdade de serem judicializados, a exemplo de casos já ocorridos no exterior e de algumas outras situações práticas observadas na jurisdição brasileira.

Por fim, o quinto e último capítulo, buscou confirmar se o processo estrutural proporciona um ambiente de participação aos grupos populacionais vulneráveis atingidos por Desastres ambientais.

Há que se reconhecer que, cada vez mais, os riscos identificados têm causas muito mais profundas e complexas do que apenas os eventos físicos naturais – a exemplo da chuva –, que quando em excesso, provocam deslizamentos, inundações ou, ainda, quando por falhas humanas provocam o rompimento de barragem de rejeito de minérios.

É certo, pois, que o desastre tem origem a partir de uma vulnerabilidade, em todas as suas dimensões, combinada com um elemento de ameaça que pode ser resultado de um processo natural ou tecnológico. O reconhecimento da origem do problema possibilita que sejam desenvolvidas capacidades de ação frente a esse tipo de acontecimento.

A forma em que as ações relacionadas à gestão do risco de desastre são costumeiramente enfrentadas, com ênfase nas consequências e não nas reais causas, acaba por desconsiderar elementos essenciais para se compreender a dinâmica de um evento natural extremo. Ao priorizar os efeitos externos, relega-se o contexto socioambiental no qual o desastre se estruturou, bem com as vulnerabilidades de pessoas, bens e infraestrutura atingidas. Compreender esse processo de forma holística “é fundamental para identificar quais opções temos para reduzir tragédias que já estão anunciadas.”<sup>564</sup>

As consequências de um Desastre não se limitam a determinadas esferas sociais. Diversos seguimentos populacionais são afetados de formas diferentes. É possível observar, entretanto, que os eventos extremos impactam mais fortemente sobre as camadas sociais mais vulneráveis da população, causando prejuízos, danos e perdas difíceis de serem superadas. A pluralidade de interesses envolvidos nas questões em torno de um desastre fornece elementos essenciais para a compreensão das dificuldades enfrentadas na participação de grupos populacionais atingidos por Desastres na tomada de decisão envolvendo a prevenção e a redução do risco.

Na contramão do direito, há, muitas vezes, uma atuação pontual e insuficiente dos Poderes de representatividade majoritária. Essas instituições não têm logrado êxito na elaboração de planos e projetos de longo prazo, capazes de abordar e atacar o problema nas suas origens. As políticas e ações imediatistas e populares buscam minimizar as consequências dos Desastres e não, efetivamente, extirpar as suas reais causas. Assim, dentro dessa lacuna institucional é que a judiciabilidade dos direitos sociais vem ganhando espaço por meio de uma nova arena de discussão pautada na informação, na participação e na aderência às reais capacidades dos atores processuais.

Em situações pós Desastres onde são verificados danos de grandes montas, de diversas naturezas e com uma pluralidade de atingidos, é quase que inevitável a multiplicidade de ações judiciais, individuais e coletivas, em busca de tutelas variadas – pedido mandamental, pedido ressarcitório, pedido declaratório,

---

<sup>564</sup> MARCHEZINI, Victor. Redução de vulnerabilidade a desastres: dimensões políticas, científicas e socioeconômicas. **WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers**. Newcastle upon Tyne and São Paulo, v. 2, n. 17, 2015. p. 82-102.

pedido condenatório, entre outros possíveis. Podendo a tramitação dessas ações ocorrer em unidades jurisdicionais distintas do Poder Judiciário (instâncias ordinárias e até mesmo em tribunais superiores).

A busca pela concretização de direitos por meio do Poder Judiciário é uma realidade no sistema judicial brasileiro. Todavia, em tese, não haveria nada de errado neste fenômeno crescente, até mesmo porque, a inafastabilidade da jurisdição seja considerada cláusula pétrea. Ocorre, que o acesso à justiça de forma individualizada como meio para se obter ações positivas do Estado (assegurar direitos fundamentais), especialmente aqueles violados quando da ocorrência de Desastres ambientais, causa uma nova um desequilíbrio na prestação de serviços aos cidadãos. O tratamento de problemas considerados estruturais - proteção dos direitos humanos fundamentais, correção de práticas indevidas, prevenção de novas violações e promoção da justiça social – deve atingir a Sociedade como um todo, sobretudo os grupos vulneráveis, e não apenas aqueles que buscaram a tutela jurisdicional.

Neste ponto, encontra-se a solidariedade social apontada por Jürgen Habermas, em que em razão das atuais relações complexas, plurais e multiculturais, nem todos os cidadãos ou grupos sociais conseguem se conhecer ou estarem presentes pessoalmente. Então, será por meio de uma solidariedade abstrata entre cidadãos de um Estado, a qual é mediada pelo direito, que os propósitos afins permanecerão agrupados.<sup>565</sup>

Portanto, dentro dessa concepção de pensamento, a utilização de demandas individuais para a tutela de litígios complexos e estruturais não se afigura o meio processual mais adequado para a conferir a devida participação das classes mais vulneráveis da Sociedade atingidas por Desastres ambientais. O uso excessivo de demandas tipicamente adversariais, em que o Poder Judiciário atribui o bem da vida tutelado ou a indenização equivalente a uma das partes, a exemplo do que ocorre nas ações individuais e até mesmo o processo coletivo, propriamente dito – acabam por privilegiar classes mais privilegiadas da Sociedade.

---

<sup>565</sup> HABERMAS, Jürgen. **Entre o naturalismos e religião: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007. p. 25.

A resolução de uma problema estrutural exige um tipo de atuação jurisdicional diferenciada, cujo objeto é corrigir o estado de coisa irregular na sua origem, por meio de provimentos de reestruturação, a exemplo do que foi utilização com relativo sucesso na proteção de direitos sociais, em países como os Estados Unidos (caso *Brown v. Board of Education*), a Argentina (caso Beatriz Mendoza), a África do Sul (*Olivia Road*), a Colômbia (deslocamentos forçados), e, também, no Brasil em demandas estruturais relacionadas a políticas de gestão de risco e prevenção a Desastres como a ADPF do Clima e ACP da Lagoa da Conceição.

Tanto a ADPF do Clima como a ACP da Lagoa da Conceição são processos que convergem no que se refere a condução dialógica e com a participação mais ampliada da Sociedade na instrução dos feitos. Contudo, o que resta saber é se os grupos vulneráveis atingidos por Desastres tiveram a oportunidade se fazerem presentes e ouvidos nos atos processuais de instrução.

A denominada ADPF do Fundo do Clima, marcou um novo momento na jurisdição constitucional climática e ambiental no país. Além de ser a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal apreciava uma questão diretamente ligada às mudanças climáticas, a forma em que o processo foi conduzido e instruído, por meio de contraditório ampliado e com a franca participação de grupos de atores sociais – autoridades e órgãos públicos, organizações sociais e institutos de pesquisa, academia e setor empresarial –, tornou singular e de grande representatividade a respectiva demanda.

A ação civil pública estrutural, por sua vez, foi proposta por atores da sociedade civil contra o poder público local de Florianópolis e do Estado de Santa Catarina, sendo criada uma Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a participação de representantes da sociedade civil.

Sob o aspecto da existência de litígios estruturais envolvendo Desastres ambientais tanto o contingenciamento de recursos ao Fundo do Clima como o rompimento da estação de tratamento de esgoto na Lagoa da Conceição, em Florianópolis (SC) foram situações que se enquadraram dentro da semântica dos Desastres – causas, consequências e estabilidade social – exigindo ações positivas relacionadas ao ciclo de gestão de desastre (ADPF do Clima ações de análise de risco

e prevenção e na ACP Estrutural da Lagoa da Conceição ações de resposta, mitigação e reconstrução). E, ainda, os casos analisados alçaram da esfera dos Poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário, por meio de embates jurisdicionais, em que foram reconhecidos problemas estruturais (em razão da suas sistemática e violação a direitos fundamentais, especialmente de grupo populacionais vulneráveis), sendo aplicadas as lógicas do processo estrutural para a resolução dos problemas.

Um segundo ponto de análise foram as regras de competência aplicadas em ambos os casos estruturais, porque a ADPF do Clima tramitou perante o STF e a ACP Estrutural da Lagoa da Conceição está em tramitação na jurisdição de primeiro grau. Assim, não é o foro de tramitação da ação que determinará o maior ou o menor grau de participação dos grupos vulneráveis atingidos por Desastres, mas sim, o emprego de técnicas que asseguram o igual direito a todos de ouvir e serem ouvidos em condições democráticas. Ou seja, a utilização de um procedimento em que as partes participam, em igualdade de condições, influenciando ativamente a elaboração da decisão final.

A representatividade dos autores de um processo estrutural deve guardar uma certa aderência e correlação com os direitos buscados pelos grupos vulneráveis atingidos por Desastres. A efetiva participação de grupos minoritários despidos de voz ativa ou de força política para se fazerem presentes em determinados espaços públicos decisórios, a exemplo das demandas estruturais, dependerá da abertura de canais de diálogo com diversos seguimentos sociais, de diferentes áreas do saber, para o que o juízo, caso entenda necessária a reestruturação de uma determinada entidade pública, o faça, de maneira a abranger todos os possíveis afetados pela decisão estrutural e não apenas os interesses expostos pelos autores da ação. É necessário evitar que o processo estrutural adote um viés político ou ideológico, bem como que os magistrados se socorram de critérios puramente discricionários para a aplicação do direito.

A melhor gestão de redução do risco de Desastres e de enfrentamento aos fenômenos naturais extremos se dá com o envolvimento de todos os atores sociais. Assim, é imprescindível envolver as comunidades vulneráveis atingida de modo a compreender efetivamente os seus problemas, a compartilhar experiências de



saberes, a buscar informações específicas, a aprender com os conhecimentos tradicionais que possam vir a colaborar com ações voltadas à redução do risco e a prevenção a Desastres futuros. Esse rol de ações, além de ampliar as possibilidades de que sejam desenvolvidas medidas mitigadoras mais eficazes, fortalecesse a legitimidade e o sentimento de pertencimento na elaboração de propostas, soluções, projetos e políticas setoriais em conjunto.

Entretanto, ao menos na análise que teve como parâmetro a ADPF do Clima e a ACP Estrutural da Lagoa da Conceição, a participação processual dos grupos vulneráveis atingidos por Desastres certamente não foi a esperada ou a ideal, visto que, ainda que seja aberta a possibilidade de participação ou o diálogo direto, a maioria das vezes a situação se consubstancia de maneira meramente formal.

Por outro lado, a repercussão extraprocessual do ajuizamento das referidas ações estruturais deve ser considerada como positiva, pois a propagação dos problemas judicializados pelos meios de comunicação denota a importância e a atualizada da temática relativa a Desastres ambientais.

Não obstante haja uma certa euforia em relação a utilização do processo estrutural, não se pode olvidar, que os problemas estruturais a exemplo da questão climática, ambiental, bioética, biotecnologia envolvem assuntos extremamente complexos e altamente técnicos, o que limita ou até mesmo impede a efetiva participação de grupos vulneráveis atingidos por Desastres. Não que essas massas populacionais sejam consideradas desinformadas ou insipientes sobre os eventos que lhe atingiram, mas a expertise é cada vez mais exigida como razão de decidir. Prova disso, são os relatórios do IPCC, que são elaborados e subscritos por equipes de profissionais altamente habilitados para tal.

Dessa forma, em relação ao quinto e último problema apresentado, que se confunde de certa maneira com o objeto central da presente pesquisa, tem-se que, a hipótese inicialmente apresentada se confirma parcialmente, porquanto embora o processo estrutural tenha o potencial para promover a inclusão e a participação de grupos populacionais vulneráveis atingidos por Desastres, por meio de um contraditório ampliado, dialógico e multidisciplinar, na prática, seja pelo desconhecimento, seja pela rejeição, seja pelo descrédito, seja utilização do processo

com fins políticos ou seja pelo ativismo judicial, o processo estrutural no Brasil está vencendo a fase embrionária.

As dificuldades processuais para operacionalizar os instrumentos dialógicos e participativos do processo estrutural não devem servir de justificativa para a sua não utilização, sob pena de deixar desassistido e sem o pleno acesso à justiça grupos populacionais vulneráveis atingidos por Desastres. De acordo com Geoff Budlender, os entraves procedimentais não podem permitir que direitos sociais percam a sua normatividade. Pelo contrário, devem atuar como fonte de estímulo ao desenvolvimento de medidas criativas, a exemplo do que outros países já criaram como soluções para litígios estruturais.<sup>566</sup>

Da mesma forma, em razão dos últimos acontecimentos climáticos experimentados, a Sociedade está, enfim, começando a se dar conta que os desequilíbrios climáticos e ambientais exasperam sobremaneira os riscos de Desastres. E que, de acordo com o velho ditado popular, “prevenir é melhor que remediar”.

Portanto, há ainda um longo caminho a ser percorrido no que se refere a maturidade das políticas de gestão de risco e prevenção a Desastres, com destaque à participação de grupos vulneráveis atingidos por eventos climáticos, quer pela via político administrativa, quer pela via judicial.

---

<sup>566</sup> BUDLENDER, Geoff. The role of the courts in achieving the transformative potential of socio-economic rights: panel discussion. **ESR Review: Economic and Social Rights in South Africa**, v. 8, n. 1, p. 9-11, 2007. p.11. Disponível em: <https://collections.concourt.org.za/handle/20.500.12144/22133>. Acesso em: 25 set. 2023

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

A história do tsunami que decidiu uma guerra na Grécia antiga. **BBC Brasil**. 2019. <https://www.metroworldnews.com.br/bbc-mundo/2019/01/12/historia-tsunami-que-decidiu-uma-guerra-na-grecia-antiga.html>. Acesso em: 17 mar. 2022.

ALEXANDER, David. An interpretation of disasters in terms of changes in culture, society and international relations. *In*: Perry, Ronald e Quarantelli, Enrico (Ed.) – **What is a disaster? New answers to old questions**. International Research Committee on Disasters. Newark/DE, 2005.

ANTUNES, Tiago. Os desastres naturais e as alterações climáticas. *In*: GOMES, Carla Amado (coordenadora). **Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional**. Lisboa: Instituto de Ciência Jurídico-políticas, 2013.

Aquecimento global não existe? Tem muita terra para pouco índio? Essas e outras fake news ambientais. **Planeta Verde**. 2020. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/brasil/20200611-aquecimento-global-n%c3%a3o-existe-tem-muita-terra-para-pouco-%c3%adndio-essas-e-outras-fake-news-ambientais>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Comunitário do Ambiente. **Cadernos CEDOUA**, Almedina. Disponível em: [https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/17431/1/cadernos%20CEDOUA%20direito%20com unitario.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/17431/1/cadernos%20CEDOUA%20direito%20com%20unitario.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos**. Coimbra: Almedina, 2006.

ARENA DE CASTRO, Susana D. Riesgo y Peligro: una visión desde lá Geografía. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n.60, 15 de mar. 2000. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo – REPRO**, São Paulo, v. 225, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coordenador). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. Edição 2023. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2023. (versão eletrônica)

ARGENTINA. Constitución de la Nacion Argentina. **Ley n. 24.430, diciembre 15 de 1994**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 19 jun. 2023.

ARGENTINA, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sentencia **Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)**, 2018. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em 10 mar. 2023.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem**. Saberes do Direito 53. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

BARBOSA, Cláudia Maria. A legitimidade do exercício da jurisdição constitucional no contexto da judicialização da política. *In*: BARBOSA, Cláudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne (organizadoras). **Limites e possibilidade da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil**. Curitiba: Letras da Lei, 2018.

BARCESSAT, Ana Clara Aben-Athar. **Desastres e Direito Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Dezembro de 2010. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo**. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/constituicao\\_democracia\\_e\\_supremacia\\_judicial.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf). Acesso em: 19 set. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo constitucionalismo brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARWINCK, Garfield. **Judiciary Law: some observations in general**. London: The Athole Press, 1970. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3341&context=wlr>: Acesso em: 28 nov. 2022.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma realidade nova**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BELGIUM. Université Catholique de Louvain. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. Emergency Event Database (EM/DM). **Disaster in numbers 2022**. Disponível em: [/www.emdat.be/publications](http://www.emdat.be/publications). Acesso em: 10 abr. 2023.

BENJAMIN, Antônio Herman. Objectivos do Direito. Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente. **Lusíadas: revista de Ciência e Cultura**, Porto. n. especial, 1996. Série Direito.

BIBLIA. **Genesis**. Disponível em: <https://www.bibliaonline.com.br/acf/gn/6>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BICKEL, Alexander. **The Last Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2<sup>a</sup>ed. New York: Vail-Ballou Press, 1986

BIRKMANN Jörn. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: conceptual frameworks and definitions. *In*: BIRKMANN Jörn (edited). **Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies**. Hong Kong: United Nations University Press, 2006. Disponível em: [https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability\\_Birkmann\\_2006.pdf](https://www.cdema.org/virtuallibrary/images/Measuring%20Vulnerability_Birkmann_2006.pdf). Acesso em: 23 jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução Ari Marcelo Solon. São Paulo: EDIRPO, 2011.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia**. Tradução Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000.

BRAGA, Marcos de Melo; SANTOS, Paloma Maria; FERREIRA, Marcus Vinicius Anatócles da Silva; THALER, Anelise; ROVER, Aires José. Aplicação das Técnicas da Gestão do Conhecimento no Gerenciamento de Desastres Naturais. *In*: **4º Simpósio Argentino de Informática en el Estado**. Argentina, 2011. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/139980/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/139980/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 66.204, de 13 de fevereiro de 1970**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66204-13-fevereiro-1970-407663-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014). Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Justiça Federal. **Ação Civil Pública n. n. 5012843-56.2021.4.04.7200**. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=02a57a26205b7e63a444e5caae07f743](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=02a57a26205b7e63a444e5caae07f743). Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional da 4ª Região. Agravo de Instrumento n. 5025622-12.2021.4.04.0000. Agravante: Estado de Santa Catarina. Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Disponível em: [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&txtNumProcesso=50128435620214047200&hash=55057ef7ad0a67dde30aca698a778498). Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução Normativa n.1, de 24 de agosto de 2012.** Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014\\_Instrucao\\_normativa\\_de\\_01\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_de_agosto_de_2012.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Glossário de Defesa Civil: estudo de riscos e medicina dos desastres.** 2ª ed. Ampl. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44). Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Planalto. **Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm). Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em:



BRASIL. Planalto. **Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm). Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto do Código de Processo Civil**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Competência para julgar ações contra a Samarco é da Justiça Federal**. 2016. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2016/2016-06-22\\_19-00\\_Compentencia-para-julgar-aco-es-contr-a-Samarco-e-da-Justica-Federal.aspx](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2016/2016-06-22_19-00_Compentencia-para-julgar-aco-es-contr-a-Samarco-e-da-Justica-Federal.aspx). Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1733412/SP**. Relator Ministro OG Fernandes. Recorrente Ministério Público do Estado de São Paulo. Segunda Turma. Julgado em 17/09/2019, Diário Oficial eletrônico 20/09/2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201702412530&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1854842**. Terceira Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Relatora Ministra Nancy Andrichi. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201901607463](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201901607463). Acesso em: 23 de setembro de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.854.847**. Relatora Ministra Nancy Andrichi, julgado em 02/06/2020, Diário Oficial de Justiça 04/06/2020. Disponível em:

ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\_registro=201901607463&dt\_publicacao=04/06/2020. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 MC/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 60**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343625717&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro e outros. DJE n. 194, de 27/09/2022. p. 6. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 835.558**. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Diário Oficial DJe 07/08/2017. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: G. C. G. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13307968>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução 790, de 22 de dezembro de 2022**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n. 5025622-12.2021.4.04.0000/SC**. Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Agravante: Estado de Santa Catarina. DJ 3/12/21. Disponível em: [https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=arvore\\_documento\\_listar&tx](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=arvore_documento_listar&tx)

[tNumProcesso=50256221220214040000&hash=2a573e696ea600f239f3927c1dde9be0](https://www.jurisprudencia.org.br/numprocesso=50256221220214040000&hash=2a573e696ea600f239f3927c1dde9be0). Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina. **Irresponsabilidade Organizada na Lagoa da Conceição: Danos Ambientais após 01 Ano do Desastre Ecológico e Social do Rompimento da Barragem.** Disponível em: [https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/01/NOTA\\_DESASTRE\\_LAGOA\\_assinado.pdf](https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/01/NOTA_DESASTRE_LAGOA_assinado.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

BRIMMER, Jo-Anna. Book Notes: Catastrophe: Risk and Response, by Richard A. Posner. **Osgoode Hall Law Journal** 44.3, 2006. p. 604-605. p. 604. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol44/iss3/14>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BROLLO, Sílvia Regina Salau. Conciliação e mediação em processos estruturais. *In*: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade.** Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022.

BROOKE, Bianca M. Scheider Van Der. Constitucionalismo Transformador e Litígios Estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” (meaningfull Engagement) e a tomada de decisão participativa. *In*: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global.** Londrina: Editora Toth, 2022.

BUDLENDER, Geoff. The role of the courts in achieving the transformative potential of socio-economic rights: panel discussion. **ESR Review: Economic and Social Rights in South Africa**, v. 8, n. 1, 2007. Disponível em: <https://collections.concourt.org.za/handle/20.500.12144/22133>. Acesso em: 25 set. 2023

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus Curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BURKE, Peter. A esfera pública 40 anos depois. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mas/fs2403200207.htm>. Acesso em: 4 de jul. 2023.

CALSAMIGLIA, Albert. ¿Por qué es importante Dworkin? Doxa, **Cuadernos de Filosofía del Derecho**. n. 2, 1985. Disponível em: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10999/1/Doxa2\\_10.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10999/1/Doxa2_10.pdf). Acesso em: 14 jun. 2023.

CALSAMIGLIA, Albert. El concepto de integridade en Dworkin. **Cuadernos de Filosofía del Derecho**, n. 12, 1992. Disponível em: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/el-concepto-de-integridad-en-dworkin-0/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CALSAMIGLIA, Albert. Ensayo sobre Dworkin (Prólogo a la Edición Española). *In*: DWORKIN, Ronald. **Los Derechos en Serio**. Traducion Marta Gustavino. Madrid: Ariel, 1997.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 5, 1977.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 107. CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à Justiça como programa de reformas e métodos de pensamentos. **Revista Forense**. Rio de Janeiro. v. 395, ano 104. Jan-Fev 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; Bryant Garth. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDONA, Omar Dario; VAN AALST, Maarten K.; BIRKMANN, Jörn; FORDHAM, Maureen; MCGREGOR, Glenn; PEREZ, Rosa; PULWARTY, Roger S.; SCHIPPER,

E. Lisa F.; SINH, Bach Tan. Determinants of risk: exposure and vulnerability. *In: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. **A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX-Chap2\\_FINAL-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX-Chap2_FINAL-1.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

CARVALHO, Délton Winter de. Bases estruturantes da política nacional de proteção e defesa civil a partir de um Direito dos Desastres. *In: SARAIVA NETO, Pery; FORTE JÚNIOR, Paulo Bento. Estudos Multidisciplinares sobre o Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

CARVALHO, Délton Winter de. A Natureza Jurídica da Pandemia Covid-19 como um Desastre Biológico: um Ponto de Partida Necessário para o Direito. **Revista dos Tribunais** (versão on line), v. 1017, jul., 2020. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/openweb/documents/pdf/Brazil/revistas-especializadas/rt-1017-a-natureza-juridica-da-pandemia-covid-19-2.pdf>. Acesso em: 2 set. 2023.

CARVALHO, Délton Winter de. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. **Revista NEJ – Eletrônica**, vol. 18, n. 3, set-dez. 2013.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Renata Martins de. **Desastres e Responsabilidade Civil Preventiva**. Curitiba: Juruá, 2019.

CASEMIRO, Matheus. O Caso Mamba: quando a busca por diálogo esvazia Direitos Fundamentais. *In*: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Toth, 2022.

Centre for Research on the Epidemiology of Disaster. **Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes**. Disponível em: [https://cred.be/sites/default/files/DisCatClass\\_264.pdf](https://cred.be/sites/default/files/DisCatClass_264.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

CHAUÍ, Marilena Chauí. **Convite à filosofia**. São Paulo: Editora ática, 1999.

CHAYES, Abram. El rol del juez em el litigio de interes público. Tradução Fabricio Verbic e Olívia Minatta. **Revista de Processo**. São Paulo, v.42. n. 268. Jun, 2017.

CHENWI, Lilian; TISSINGTON, Kate. Engaging meaningfull with government on socio-economic rights: a focus on the right to housing. **University of the Western Cape: Community Law Centre**, March, 2010. Disponível em: [https://docs.escri-net.org/usr\\_doc/Chenwi\\_and\\_Tissington\\_-\\_Engaging\\_meaningfully\\_with\\_government\\_on\\_socio-economic\\_rights.pdf](https://docs.escri-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf). Acesso em: 6 ago 2022.

CHORLEY, R. J. (editor) **Directions in Geography**. London: Methuen & Co., 1973.

CITTADINO, Gisele Guimarães. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

CITTADINO, Gisele Guimarães. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

CLARK, Nigel; CHHOTRAY, Vasudha; FEW, Roger. Global Justice and Disaster. **The Geographical Journal**, vol. 179, n. 2, June 2013.

Code Red For Humanity – Or Green Light for more Climate Destruction? **EURACTIV**. 2021. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/climate->

[environment/opinion/code-red-for-humanity-or-green-light-for-more-climate-destruction/](#). Acesso em: 3 jul. 2022.

COELHO, Fábio Ulhôa. **Curso de Direito Comercial**. vol. 3. 13ª ed. São Paulo: Editora RT, 2013.

COLOMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

COLOMBIA. Ministerio del Interior. **Sentencia t-025-04**. Disponível em: COLOMBIA. Ministerio del Interior. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 21 jul. 2023.

Comissão da Comunidades Europeia. **Comunicação da Comissão reativa ao Princípio da Precaução**. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-precautionary-principle.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

Confederação Nacional de Municípios. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Defesa%20Civil\\_03-2023\\_Estudo%20T%C3%A9cnico\\_Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres\\_2013%20a%202023.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Defesa%20Civil_03-2023_Estudo%20T%C3%A9cnico_Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202023.pdf). Acesso em: 10 abr. 2023.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, el rechazo al pobre. Um desafio para la democracia**. Barcelona: Paidós, 2017.

COSTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. O caso Mariana: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima. (Organizadores). **Direito em Tempos de Crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais**. São Paulo: Dialética, 2020.

COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Participação especial de Gabriel Real Ferrer. UNIVALI: Itajaí, 2012. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202012%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O,%20TRANSNACIONALIDADE%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Itajaí: Editora Univali, 2014.

**Curso de Mudanças Climáticas e Ambientais**. Fortaleza: Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará. 2017. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/11/M5-Mudan%C3%A7as-Clim%C3%A1ticas-e-Ambientais.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 93, out. 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3880353>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CUTTER, Susan L; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science quarterly**, v. 84, n. 2, 2003. Disponível em: <https://www.geo.mtu.edu/volcanoes/06upgrade/Social-KateG/Attachments%20Used/VulnerabilityEnvironmentalHaz.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

D'AMBRÓSIO, Ubiratan. Paz ética e educação: uma visão transdisciplinar. **Caderno Técnico de Metodologias e Técnicas do Serviço Social**, Brasília: SESI-DN, n. 23, 1996.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.



DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1985.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Bases estruturantes do Direito dos Desastres: três questões essenciais. *In*: SARAIVA NETO, Pery; FORTE JÚNIOR, Paulo Bento. **Estudos Multidisciplinares sobre o Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidade da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Détlon Carvalho (organizadores). **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas**. 2ª ed. Curitiba: Editora Appris, 2019.

DEXTRO, Rafael Barty. Negacionismo do Aquecimento Global. **Infoescola**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/ecologia/negacionismo-do-aquecimento-global/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

Diálogos sobre Weak Courts, Strong Rights de Mark Tushnet. Coimbra: Instituto Jurídico. **Cadernos do Programa de Doutorado em Direito Público Estado Social, Constituição e Pobreza**. Agosto, 2016. Disponível em: [https://www.fd.uc.pt/spes/pdfs/caderno\\_2.pdf](https://www.fd.uc.pt/spes/pdfs/caderno_2.pdf). Acesso em: 28 ago. 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law**. Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1996.

DWORKIN, Ronald. **Império do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 3ª reimpressão. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

DWORKIN, Ronald. **Los Derechos en Serio**. Trad. Marta Gustavino. Madrid: Ariel, 1997.

DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: a leitura moral da constituição norte-americana**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ª ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

DWORKIN, Ronald; HABERMAS, Jürgen; Günther Klaus. Impera el derecho sobre la política? **La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad**, Nº 4, 1998.

ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_ecuador\\_6002.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

EMEL, Jacque; PEET, Richard. Resource management and natural hazards. *In*: PEET, R; THRIFT, N. **New model in geography**. London: Unwin Hyman, 1989. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203400531/new-models-geography-vol-1-richard-peet-nigel-thrift?refId=c4ebc1b1-7d73-4217-8dae-7f527668fd45&context=ubx>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FARBER Daniel. Disaster Law and inequality. **Minnesota Journal of Law and Inequality**. v. 25. Issue 2. December, 2007. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1122&context=lawineq>. Acesso em: 25 set. 2023.

FARBER, Daniel A. Tort Law in the Era of Climate Change, Katrina, and 9/11: Exploring Liability for Extraordinary Risks. Vol. 43, n. 3. **ValpoScholar: Valparaiso University Law Review**, 2009. p. 1075-1130. Disponível em: <http://scholar.valpo.edu/vulr/vol43/iss3/4>. Acesso em: 10 mar. 2023.

FARBER, Daniel A.; CHEN, James Ming; VERCHICK, Robert.R.M.; SUN, Lisa Grow. **Disaster Law and Policy**. 2nd edition. New York: Aspen Publishers, 2010.

FARBER, Daniel. A. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. janeiro-julho, 2012. Unisinos, Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/issue/view/308>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FARBER, Daniel. Navigating the Intersection of Environmental Law and Disaster Law. **BYU Law Review**. v. 2011. Issue 6. Disponível em: <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2011/iss6/1>. Acesso em: 10 mar. 2023.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2015.

FISS, Owen. As formas de Justiça. *In*: COSTA, S. H.; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pelegrini (organizadores). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

Five Things you need to know about Brown vs. Board. **Blog Other Priorities**. Disponível em: <https://all4ed.org/blog/five-things-you-need-to-know-about-brown-vs-board/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

FONTELES, Samuel Sales. **Direitos Fundamentais: teoria geral dos Direitos Fundamentais e comentários ao artigo 5º da CF, inciso por inciso, à luz da jurisprudência do STF e STJ**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

FOUQUET, Roger. Divergences in the long run trends in the price of energy and of energy services. **Basque Centre For Climate Change**. February, 2010. Disponível em: [https://www.bc3research.org/index.php?option=com\\_wpapers&task=downpubli&idoc=14&Itemid=279&lang=en\\_EN](https://www.bc3research.org/index.php?option=com_wpapers&task=downpubli&idoc=14&Itemid=279&lang=en_EN). Acesso em: 2 jul. 2022.

FREIRE, Antônio Manuel Peña. **La garantía en el Estado constitucional de derecho**. Madrid: Editorial Trotta, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Juarez. Omissão administrativa e o teste de proporcionalidade. Porto Alegre, **Interesse Público**, v. 78, abr. 2013.

FULLER, Lon L. Collective Bargaining and the arbitrator. **Wisconsin Law Review**, n. 1. Jan. 1963. Disponível em: <https://naarb.org/proceedings/pdfs/1962-8.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcele Souza (organizadoras). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

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

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020.

GARAVITO, César Rodriguez; CAMPOS, Diana Rodriguez. **Cortes y Cambios Sociales: como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejsuticia, 2010.

GARCIA, Heloíse Siquiera. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade, da sustentabilidade, da economia e da governança ambiental**. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/251/TESE%20HELOISE%20SIQUEIRA%20GARCIA%20final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Panorama Estrutural do Livro**. 2021. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 27 jul. 2023.

GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. *In*: GOMES, Carla Amado (coordenadora). **Catástrofes Naturais**. Coimbra: Almedina, 2012. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes\\_naturais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

GORDJIN, Bert; O'MATHÚNA. Dónal P.. Conceptualizing and Assessing Disasters: An Introduction. *In*: GORDJIN, Bert; O'MATHÚNA. Dónal P.; DRANSEIKA, Vilus. **Disasters: Core Concepts aand Ethical Theories**. Volume 11. Cham: Springer Open, 2018. (e-book). Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-92722-0>. Acesso em: 26 jun. 2023

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de Políticas Públicas. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WANTANABE, Kazuo (organizadores). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidade e incompatibilidades. **Publicações da Escola AGU**, Brasília, v. 8, jan/mar. 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Projeto de Lei N. 8058/2014 - Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (organizadores). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

Guerra da Secessão. **UOL**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/guerra-secessao.htm>. Acesso em: 19 de julho de 2023.

HÄBERLE, Peter. **Libertad, Igualdad, Fraternidad. 1789 como Historia, Actualidad y Futuro del Estado Constitucional**. Tradução Ignacio Gutiérrez Gutiérrez. Madrid: Trotta, 1998.

HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**. Tradução Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume I. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Volume II. 4ª edição. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Entre o naturalismos e religião: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Tradução Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. **Polis**. Outubro, 2005. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/7473>. Acesso em: 10 fev. 2023.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. Tradução Paulo Geiger. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Versão espanhola de Teresa Alberto. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Año 1. N. 1, Universidad de Talca, Chile, 2003.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/820/82010111.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

Intergovernmental Painel on Climate Change. **AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report**. p. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Intergovernmental Painel on Climate Change. **Sith Assessment Report. Chapter 1**. Disponível em: [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

International Federation of Red Cross and Red Cross Crescent Societies. **Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil**. 2012. Disponível em: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1397>. Acesso em: 11 jul. 2023.

Investimento do governo federal em prevenção de desastres naturais tem caído há dez ano. **Portal G1**. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 2 de agosto de 2022

JAKUBAZKO, Richard; MOLION, Luiz Carlos Baldicero; OLIVEIRA, José Carlos Parente. **CO2 aquecimento e mudanças climáticas: estão nos enganando?** São Paulo: DBO Editores Associados, 2015.

JONES, David. Environmental Hazards: The Challenge of Change: Environmental Hazards in the 1990s: Problems, Paradigms and Prospects. **Geography**, vol. 78, no. 2, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40572498>. Acesso em: 30 jun. de 2023.

JONES, David. Environmental Hazards: The Challenge of Change: Environmental Hazards in the 1990s: Problems, Paradigms and Prospects. **Geography**, vol. 78, n. 2, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40572498>. Acesso em: 30 jun. 2023.

KOUSKY, Carolyn. Informing Climate Adaptation: A Review of the Economic Costs of Natural Disasters, Their Determinants, and Risk Reduction Options. **Discussion Paper**. REF DP 12-28. July 2012. Disponível em:

<https://www.preventionweb.net/publication/informing-climate-adaptation-review-economic-costs-natural-disasters-their-determinants>. Acesso em: 26 jun. 2023.

LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. *In*: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (coordenadores). **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídicas e Políticas, 2015.

LANCELOTTI, Juan Ignacio Álvarez. Informe sobre la causa y gestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. **Documentos de Trabajo de Contabilidad Social**, n.1, jul. 2011. Disponível em: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DTCS/article/view/687>. Acesso em: 10 mai. 2023.

LANZARUS, Richard. J. Pursuing Environmental Justice: The distributional effects of environmental protection. **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**. v. 87. n. 3. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/154>. Acesso em: 5 set. 2023.

LAUTA, Kristian Cederval. Disaster ans Responsibility. Normative Issues for Law Folling Disaster. *In*: DRANSEIKA, Vilius; Gordigin, Bert; O'MATHÚNA, Dónal P. **Disasters: Core Concepts and Ethical Theories**. Vol. 11. (e-book). CHAM: Springer Open, 2018.

LAVEL, Allan. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación. 2006. Disponível em: <http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2013.

LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres Ambientais, Resiliencia e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2018.

LEITE, Gisele. Perplexidades do Estado Democrático de Direito. **Jornal Jurid**, 2023. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/perplexidades-do-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 3 jul. 2023.



LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON, Fernanda Salles. A justiça ambiental como paradigma para o direito das catástrofes: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes ecológicas. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de (organizadores). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019.

LEME MACHADO, Paulo Afonso. Os desastres ambientais e a ação civil pública. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de. (organizadores). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres. Interfaces comparadas**. Curitiba: Ed. Prismas, 2017.

LONDE, Luciana de Resende; SORIANO, Erico; COUTINHO, Marcos Pellegrini Coutinho; MARCHEZIN Víctor. Interpretação do risco de desastres naturais por alunos de ensino fundamental e médio. **Revista do Departamento de Geografia –USP**. São Paulo, v.27, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/85445/88264>. Acesso em: 30 jul. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MAIA, Antônio Cavalcanti. Direitos humanos e a teoria do discurso do direito da democracia. *In*: Celso de Albuquerque Mello e Ricardo Lobo Torres (diretores). **Arquivos de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, jan./mar., 2006.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. VII, n. 2, p. 95-110, 2004.

MARCHEZINI, Victor. Redução de vulnerabilidade a desastres: dimensões políticas, científicas e socioeconômicas. **WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers**. Newcastle upon Tyne and São Paulo, v. 2, n. 17, 2015.

MARCO, Cristhian Magnus; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Processos Estruturais e Decolonialidade. *In*: CASEMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (organizadores). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória (individual e coletiva)**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.106.

MARTINS, Paulo H.; GUERRA, Juliana F. P. Durkheim, Mauss e a atualidade da escola sociológica francesa. **Sociologias**, v. 15, n. 34, 2013.

MATTEDI, Marcos Antônio; BUTZKE, Ivani Cristina. A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. IV, n. 9. 2001.

MATTEUCCI, Nicola. Organización del Poder y Libertad. **Historia del Constitucionalismo Moderno**. Tradução Francisco Javier Ansuátegui Roig y Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta, 1998.

MIKLAVEC, Noemi Pino. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Nación Argentina, causa: Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros Daños e Prejuicios (daños derivados de la contaminación del río Matanza-Riachuelo), 1569/2006-M-40-ORI. **Actualidad Jurídica Ambiental**. n.61. Octubre, 2016. Disponível em: : <http://www.csjn.gov.ar/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *In*: WEDY, Gabriel. MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Manual de Direito Ambiental: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996 - obra de 1748.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos dos Humanos**. 1947. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 28 jul. 2023.

NUNES, Leonardo Silva; ávila, Luiz Augusto de Lima.(organizadores). **Direito em Tempos de Crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais**. São Paulo:

OAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg vs City of Johannesburg and Others. **Southern African Legal Information Institute**. 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>. Acesso em: 21 jul. 2023.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Mediação, processo estrutural e políticas públicas**. nov./2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-02/mp-debatemediacao-processo-estrutural-politicas-publicas>. Acesso em: 28 de mai. 2023.

ONU. Assembleia Geral. **Resolución 46/182**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1990. Disponível em: <http://onu.org.br/rio20/img/20io92.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Organización de los Estados Americanos. Asamblea General. **AG/RES. 2656**. 2011. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2656\\_XLI-O-11\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2656_XLI-O-11_esp.pdf). Acesso em: 27 jul. 2023.

OSNA, Gustavo. “Nem tudo”; nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020.

PAICE, Edward. **A ira de Deus: a incrível história do terremoto que devastou Lisboa em 1755**. Tradução de Márcio Ferrari. Rio de Janeiro: Record, 2010.

PARANÁ. **Coordenadoria Estadual da Defesa Civil. Defesa Civil Brasil**. Disponível em: <https://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Defesa-Civil-Brasil#:~:text=Pelo%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA%2083.839,da%20ocorr%C3%Aancia%20de%20fen%C3%B4menos%20adversos>. Acesso em: 11 jul. 2023.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14ª ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PECES-BARBA, Gregório. **Derecho positivo de los derechos humanos**. Madrid: Debate, 1987.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. Madrid: Tecnos, 2007.

PISANI, ANDREA PROTO. **Lezioni di diritto processuale civile**. 5ª ed., Napoli: Jovene, 2012.

POSNER, Richard. Efficient Responses to Catastrophic Risk. **Chicago Journal of International Law** **511**, 2006. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2895&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2895&context=journal_articles). Acesso em: 10 jul. 2023.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement, droit durable**. 2ª ed. Bruxelles: Bruylant, 2015.

PRIMO, Paola P. B; ANTUNES, Michele Nacif; RAMOS, Mariela Pitanga; EMMERICH, Aduino. **Diante da dor dos outros: desastres e a violação de Direitos Humanos**.

Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <https://proex.ufes.br/sites/proex.ufes.br/files/field/anexo/10.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PUGA, Mariela. El litígio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I. n.º 2. noviembre de 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RODIA, Tina. What defines judicial activism? Not being an activist, says Kermit Roosevelt. **Pen Carrey Law**. July, 2022. Disponível em: <https://penntoday.upenn.edu/news/what-defines-judicial-activism-not-being-activist-says-kermit-roosevelt>. Acesso em: 20 jun. 2023.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócio jurídico processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: RENHART, SÉRGIO; JOBIM, Marco Félix Jobim (Organizadores). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

ROMERO, Gilberto; MASKREY, Andrew. Como entender los desastres naturales. *In*: MASKREY, Andrew (Organizadores). **Los desastres no son naturales**. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993. Disponível em: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Carta de Rousseau a Voltaire sobre a providência**. Tradução e aparato crítico de Maria das Graças de Souza. *In*: MENEZES, Edmilson (Org.). **História e providência: Bossuet, Vico e Rousseau**. Ilhéus: Editus, 2006.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5ª ed. Livraria do Advogado Editora, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial - Notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM Marcio Félix (organizadores). 3ª ed. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021.

SHRADY, Nicholas. **O último dia do mundo: fúria, ruína e razão no grande terremoto de Lisboa de 1755**. Tradução de Paula Berinson. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6ª ed. São Paulo, 2009. p. 183.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Qual o valor do meio ambiente?** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2022.

SMIL, Vaclay. **Energy in world history**. Boulder: Westview Press, 1994. Disponível em <https://vaclavsmil.com/wp-content/uploads/docs/smil-article-2004world-history-energy.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2022.

SMITH, Keith; PETLEY, David N. **Environmental Hazard: assessing risk and reducing disaster**. 6ª edition. New York: Routledge, 2013.

SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; Ávila, Luiz Augusto de Lima.(organizadores). **Direito em Tempos de Crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais**. São Paulo: Editora Dialética, 2020.

SOUTH AFRICA. Constitutional Court. Case CCT 24/07, 2008. Disponível em: <https://collections.concourt.org.za/handle/20.500.12144/3316>. Acesso em 10 mar. 2023.

SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos: principais decisões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

STEPHEN, Holmes; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma Nova Crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª ed. Malheiros, São Paulo, 2014.

TAKAHASHI, Bruno. **Em busca da solução adequada para conflitos: partes e instituições em disputa** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

TOLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy Editora, 2003.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

Understanding Brown v. Board of Education: A Case Summary. **FinLaw**, 2020. Disponível em: <https://supreme.findlaw.com/supreme-court-insights/understanding-brown-v--board-of-education--a-case-summary.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

UNDP. **Guidelines for Community Participation in Disaster Recovery.** 2020. Disponível em: [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20Community%20Participation%20in%20Disaster%20Recovery.pdf?utm\\_medium=website&utm\\_source=archdaily.com.br](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20Community%20Participation%20in%20Disaster%20Recovery.pdf?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br). Acesso em: 22 set. 2023.

UNDRR. **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022: Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future.** Geneva. Disponível em: [www.undrr.org/GAR2022](http://www.undrr.org/GAR2022). Acesso em: 12 nov. 2022.

UNDRR. **Hyogo Framework.** Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/18197\\_midterm.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf). Acesso em: 09 jul. 2023.

UNDRR. **Natural Disaster and Vulnerability Analysis.** 1979. Disponível em: <https://unisdr.org/files/resolutions/NL800388.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2023.

UNDRR. **Sendai Framework.** 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 13 jul. 2023.

UNDRR. **Terminology on disaster risk reduction: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.** 2009. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 22 fev. 2023.

UNECE. **Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.** 2003. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2023.

UNEP. **Safe Climate: A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment.** Disponível. 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/safe-climate-report-special-rapporteur-human-rights-and-environment>. Acesso em: 2 out. de 2023.



UNIÃO EUROPÉIA. **Decisão n. 1313/2013/EU, de 17 de novembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=DE>. Acesso em: 10 jul. 2023.

UNITED NATION. **Codification Division Publications.** Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/18/IMG/NR055718.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 de março de 2022.

UNITED NATION. **Stocolm Report.** 1972. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>. Acesso em: 25 set. 2023.

United States of America. Constitution Annototed. **Amdt14.s1.8.2.1 Brown v. Board of Education.** Disponível em: [https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde\\_00000819/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt14-s1-8-2-1/alde_00000819/). Acesso em: 17 jul. 2023.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Organizaodres). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **ANALES Nº 43 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales**, 2013.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. Separação de poderes, estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal. **Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 186). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 20 nov. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua Reserva de Justiça: ensaio sobre os limites do poder de reforma.** São Paulo, WMF Martins Fontes, 2023.

VIEIRA, Ricardo Stanzola. Rio + 20 – Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento: contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “direita da sustentabilidade”. **Revista NEJ – Eletrônica**, vol. 17 – n. 1 – p. 48-69 / jan-abr. 2012.

VILLARREAL, María Lucía Torres; PARRA, Paola Marcela Iregui. **El desplazamiento forzado em Colombia: El 10 años de la sentencia T-025 de 2004**. Bogota: Editora Universidad del Rosaria, 2015.

VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo Judiciário e processo coletivo estrutural**. Salvador: Juspodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 284, 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 7, jan-jun, 2018, versão eletrônica. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/159317>. Acesso em: 5 jul. 2023.

WAHLSTRÖM, Margareta. **O ano da resiliência**. Tradução de Roseli Honorário. Project Syndicate, 2015. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/un-conference-for-disaster-risk-reduction-sendai-hfa-by-margareta-wahlstr-m-2015-01/portuguese>. Acesso em: 09 jul. 2023.

WHITE, Ane. V.; BURTON, Ian. **Environmental risk assessment**. London: John Wiley & Sons, 1980.

WHITE, Gilbert. F. Natural hazards research: concepts, methods, and policy implications. In: WHITE, Gilbert. F (editor) **Natural hazards: local, national, global**. New York: Oxford University Press, 1974.

WISNER, Bem; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters**. 2ª edition. London: Routledge, 2003. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/670\\_72351.pdf](https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf). Acesso em: 5 set. 2023.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: UnB, 2004.

WORLD BANK & UNITED NATIONS. **Un natural disasters: the economics of effective prevention**. Washington DC: World Bank Group, 2012. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/620631468181478543/natural-hazards-unnatural-disasters-the-economics-of-effective-prevention>. Acesso em: 26 jun. 2023.

YEAZELL, Stephen. C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review** v. 25, 1977.