

ADPF 973 – ENTRE A NORMA E A EXCLUSÃO: LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA

Adpf 973 – between norm and exclusion: legality and symbolic constitutionalization

Rodolfo Garcia Teixeira
rods2210@outlook.com

RESUMO

O presente artigo busca analisar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 973, julgada parcialmente procedente em 18 de dezembro de 2025, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e de graves violações a preceitos fundamentais, afastando, no entanto, a existência de um estado de coisas inconstitucional. O estudo parte da premissa de que, em que pese o Estado brasileiro tenha demonstrado esforços na adoção de medidas capazes de mitigar os efeitos do racismo estrutural, estas ainda apresentam efetividade reduzida diante do contexto experimentado pela população negra no Brasil. Nesse contexto, defende-se a ideia de que a decisão não pode afastar-se de uma leitura do princípio da legalidade, revelando a dissonância entre a norma e sua concretização na materialidade. Argumenta-se que a exclusão da população negra no Brasil não decorre de simples mora legislativa, mas de insuficiência sistêmica na generalização de expectativas normativas. Desse modo, o bloqueio da reflexividade constitucional perpetua o binômio inclusão/exclusão, em que a mera existência de políticas públicas, sem mecanismos de fiscalização e de aferição de resultados, mostra-se insuficiente para afastar o estado de coisas inconstitucional.

PALAVRAS-CHAVE: racismo estrutural. constitucionalização simbólica. teoria dos sistemas. Legalidade. estado de coisas inconstitucional.

ABSTRACT

This article aims to analyze the legal thesis established by the Brazilian Supreme Court in ADPF 973, partially upheld on December 18, 2025. In its ruling, the Court acknowledged the existence of structural racism in Brazil and serious violations of fundamental constitutional principles, while nevertheless rejecting the characterization of an unconstitutional state of affairs. The study is grounded on the premise that, although the Brazilian State has undertaken efforts to implement measures aimed at mitigating the effects of structural racism, such measures have thus far demonstrated limited effectiveness in light of the lived realities of the Black population in Brazil. Within this framework, it is argued that the decision cannot depart from a broader interpretation of the principle of legality, thereby exposing

the dissonance between legal norms and their actual materialization in practice. The exclusion of the Black population from the practical scope of fundamental rights does not stem from mere legislative inaction, but from a systemic failure to generalize normative expectations across the legal order. Accordingly, the blockage of constitutional reflexivity perpetuates the inclusion/exclusion binary, in which the mere existence of public policies, lacking mechanisms of oversight and outcome assessment, proves insufficient to overcome the unconstitutional state of affairs.

KEYWORDS: structural racism. symbolic constitutionalization. social systems theory. rule of law. unconstitutional state of affairs.

1 BREVE HISTÓRICO DA ADPF 973

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil, Rede Sustentabilidade, Partido Verde e Partido Democrático Trabalhista, visando o reconhecimento e saneamento de graves lesões a normas constitucionais.

Em sua petição inicial, os autores alegaram a existência de grandes e recorrentes violações a direitos e garantias fundamentais da população negra do Brasil, evidenciando a sua exclusão de tais direitos, em total descompasso com o aduzido pela Constituição Federal, requerendo, portanto, diversas medidas a título de tutela provisória.

Pleitearam que seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional em razão do racismo estrutural e institucional, responsáveis por um conjunto de medidas de caráter necropolítico financiado pelo Poder Público.

Instada a se manifestar pela então relatora do caso, Ministra Rosa Weber, que viria a ser substituída pelo Ministro Luiz Fux, a Advocacia-Geral da União (AGU) defendeu a inadequação do pleito à ADPF, assim como a improcedência total dos pedidos, alegando a efetividade do Estado em políticas públicas de igualdade racial.

Fato seguinte, a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, aduzindo que “Não cabe ao poder judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.”.

Entretanto, em um revés, a AGU alterou seu posicionamento, informando que:

É preciso reconhecer a violação contínua e

sistemática de direitos fundamentais da população negra ao longo de toda a história do Brasil. O enfrentamento a esse complexo quadro social demanda a atuação conjunta, harmônica e com a preservação das respectivas atribuições, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a envolver a União, os Estados e os Municípios em um esforço conjunto, permanente e coordenado. Encarar o racismo, entendendo-o como estrutura social que rege e fundamenta relações, requer, portanto, que as estruturas de poder estejam dedicadas, de forma articulada, a esta finalidade.

Após aberto o Julgamento em Plenário, o Ministro Relator Luiz Fux readequou seu voto para afastar o estado de coisas inconstitucional, entendimento que foi avalizado pelos Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Cristiano Zanin e Dias Toffoli.

Em sentido divergente, ficaram vencidos os ministros Flávio Dino, Edson Fachin e a ministra Cármen Lúcia, que votaram pela procedência parcial da ADPF, declarando o estado de coisas inconstitucional e reconhecendo a necessidade de superação das desigualdades raciais históricas.

Em 18 de dezembro de 2025 foi publicada a decisão exarada pelo Tribunal Pleno, determinando medidas nas áreas da saúde, segurança alimentar, segurança pública, proteção à vida, providências reparatórias em virtude das graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, construção da memória, atendimento humanizado, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural, entre outras, o que evidencia o caráter exemplificativo das diretrizes.

O presente artigo apresenta como objeto uma análise da tese fixada pela ADPF 973 do STF à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, evidenciando a desarmonia entre o reconhecimento formal do racismo estrutural e a efetividade material dos direitos fundamentais da população negra. Apresenta-se como objetivos: (i) conceituar racismo estrutural; (ii) examinar a doutrina do estado de coisas inconstitucional; e (iii) demonstrar, com base no princípio da legalidade, em que extensão a rejeição do estado de coisas inconstitucional se configura como constitucionalização simbólica.

Adota-se, para tanto, a abordagem normativo-dogmática, valendo-se da ADPF 973, das sentenças T-025/2004 e T-153/1998 da Corte Constitucional Colombiana e do caso *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*. No mesmo diapasão, a análise ancora-se em dados e relatórios produzidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento Intersindical de Estatística e

Estudos Socioeconômicos (DIEESE), entre outros.

O arcabouço acima mencionado apresenta estrita relevância para evidenciar a distância entre a norma constitucional e a sua concretização material, abrindo espaço para confronto com a tese fixada.

2 DO RACISMO ESTRUTURAL

Define-se racismo, nos ensinamentos de Almeida (2019, p. 26), como “uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam”.

O racismo ganha contornos peculiares em razão do passado escravagista que assolou o Brasil por mais de 300 anos, deixando marcas no tecido social que perduram no tempo e na cultura, refletindo em movimentos por parte do Estado no epistemicídio desta população.

Cita-se, como exemplo, a queima de documentos concernentes ao tráfico e à escravidão, orquestrada por Rui Barbosa, à época, Ministro da Fazenda, e referendada pelo Congresso Nacional.

Com o amadurecimento dos estudos de raça e gênero, o conceito de racismo dilatou-se para abarcar formas anteriormente não exploradas. A questão de instituições estatais trabalhando na violação de direitos fundamentais já era estudada por Gonzalez (2022, p. 6), quando afirmava que “aqui também se tem a presença policial, só que não é para proteger, mas para reprimir, violentar e amedrontar”.

O racismo institucional apresenta-se como o posicionamento de grupos étnicos e raciais em local de desvantagem no acesso aos benefícios estatais, representando violências que podem se configurar no setor público ou privado.

No mesmo sentido, pode-se definir racismo institucional como “a incapacidade coletiva de uma organização de promover um serviço apropriado ou profissional as pessoas devido à sua cor, cultura ou origem racial/étnica” (CARNEIRO, 2011 p. 21), demandando iniciativas do Estado com intuito de barrar sua continuidade.

O Projeto de Combate ao Racismo Institucional apresentou verdadeira construção coletiva, envolvendo o Governo Federal, o Sistema das Nações Unidas e Organizações Antirracistas e Feministas, e apresentou um conjunto de propostas, que variavam entre visibilização do compromisso nacional, ações afirmativas e avaliação de políticas e de serviços.

Percebe-se o aprofundamento dos estudos raciais de forma mais bem organizada, concebendo-o como um processo histórico que se transforma juntamente com a sociedade e suas instituições, sempre com foco na exclusão.

Oliveira (2021, p. 61) pontua em sua obra que o racismo está intimamente ligado à estrutura sócio-histórica, na medida em que:

A concepção de racismo estrutural se encaixa na perspectiva da luta pela hegemonia da concepção materialista de racismo. Não se trata de uma outra dimensão da percepção do racismo – o racismo estrutural distinto do institucional e do individual/comportamento. Mas de entender que o racismo estrutural é conceber o racismo como produto de uma estrutura sócio-histórica de produção e reprodução de riquezas. Portanto, é na base material das sociedades que se devem buscar os fundamentos do racismo estrutural.

É com base no apontamento da existência do racismo estrutural que se revelou a existência de um sistema que se produz e reproduz na sociedade, atravessando as mais diversas áreas e marcadores sociais.

O racismo estrutural, portanto, perpassa diversos sistemas sociais, desde a saúde, a educação e a segurança pública, e seu reconhecimento já reverberava na jurisprudência nacional. Essa iniquidade refletiu em maiores taxas de mortalidade, acesso a postos de trabalho menos qualificados e enfraquecimento da capilaridade de movimentos sociais.

Theodoro (2022, p. 14) elenca quatro elementos circulares essenciais à estabilização das desigualdades, afirmando que:

A primeira é que são sociedades que convivem com a situação de desigualdade extrema e persistente, em detrimento de um grupo racialmente discriminado, sem que esse quadro suscite seu enfrentamento efetivo por parte do Estado. Em segundo lugar, são sociedades que produzem assimetrias em áreas diversas e importantes da dinâmica social, como o mercado de trabalho, a educação, a saúde, a distribuição espacial da população, cada uma delas agindo como potencializadora das desigualdades; essas diferentes assimetrias se autorreforçam e são cumulativas, em desfavor do grupo discriminado. Em terceiro, essas sociedades estabelecem mecanismos jurídico-institucionais e repressivos que funcionam como elementos de estabilização social e de preservação do quadro de desigualdade. E, por fim, enfraquecem as forças contrárias ao

status quo, notadamente os movimentos sociais, que não conseguem acumular recursos políticos, simbólicos ou econômicos, descaracterizando-os em suas demandas políticas, criminalizando qualquer reivindicação ou bandeira que possa alterar o quadro de iniquidade.

É por meio da existência de mecanismos jurídico-institucionais que o binômio inclusão/exclusão se torna mais claro no âmbito de aplicação constitucional, permitindo melhor operacionalização jurídica. Neves (2018, p. 226/227) ensina que este binômio “diz respeito, por um lado, ao acesso a essas prestações, por outro, à dependência da conduta individual para com tais prestações. À medida que a inclusão é realizada, desaparecem os grupos que não participam da vida social, ou dela participam apenas marginalmente”.

O racismo configura-se, portanto, como litígio que demanda atenção especial devido à grande complexidade social, exigindo medidas que se inter-relacionem, revelando verdadeira natureza estrutural em seu combate.

Nesse contexto, evidencia-se a convergência de entendimento entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal em reconhecer expressamente o racismo estrutural e as graves violações aos preceitos fundamentais, determinando estes um rol exemplificativo de medidas que devem ser adotadas.

3 DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O enfrentamento de demandas estruturais ganha destaque no julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos reviu o posicionamento de sua doutrina “separados, mas iguais”, com evidente efeito no sistema escolar.

Cumprе sublinhar que o caso acima mencionado possui dois marcos importantes, muitas vezes aglutinados em um só evento. Em um primeiro momento, a Corte julgou sobre a licitude e a compatibilidade entre a segregação e a isonomia, não adentrando ao mérito referente à materialização da decisão. Somente em um segundo momento, esse sim de maior densidade, declarou a necessidade de solução da questão, determinando a tomada de medidas concretas.

Outro caso de grande destaque ocorreu envolvendo o sistema prisional colombiano e as diversas denúncias de detentos que cumpriam suas penas em penitenciárias nacionais. A Suprema Corte Colombiana, por meio da sentença T-153/1998, enfrentou a questão carcerária, notificando as mais diversas instâncias estatais acerca do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Visando definir parâmetros claros quanto à declaração do estado de coisas inconstitucional, a Corte Constitucional Colombiana, por meio da decisão T-025 de 2004, estabeleceu as seguintes condições fáticas:

Dentre os fatores considerados pela Corte para definir se existe um estado de coisas inconstitucional, cabe destacar os seguintes: (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afeta um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da ação de tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado; (iv) a não edição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) a existência de um problema social cuja solução compromete a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e exige um nível de recursos que demanda um esforço orçamentário adicional importante; (vi) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema recorressem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, produzir-se-ia uma maior congestão judicial. (COLÔMBIA, 2004, tradução nossa).

O excerto acima mencionado revela a preocupação da Corte Constitucional Colombiana em estabelecer limites claros ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, impedindo que haja seu desvirtuamento ou banalização, ante sua natureza excepcional.

O Supremo Tribunal Federal, orientado pelas balizas da decisão colombiana, também se debruçou quanto à questão prisional na ADPF 347, reconhecendo a existência de um quadro massivo de violação de direitos e garantias fundamentais na área, impossibilitando que as medidas de segurança pública e ressocialização dos detentos sejam alcançadas.

Nesse sentido, entenderam os ministros à época pela existência de violações generalizadas de direitos fundamentais, omissão de autoridades competentes no enfrentamento da questão e necessidade de atuação de diversos sistemas sociais com intuito de atingir uma solução eficaz.

O resultado do julgamento fixou prazo para que a União, Estados e Distrito Federal, com participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborassem e executassem medidas para resolver a situação de suas respectivas unidades. As medidas deveriam combater a questão com eixos na insuficiência de vagas, na entrada excessiva e na saída atrasada de presos mediante monitoramento e supervisão.

Contudo, desde a elaboração da Constituição Federal em 1988, o sistema jurídico tem enfrentado a dissonância entre a normatização e a efetivação dos direitos fundamentais. Nas palavras de Neves (2018, p. 81): "quanto mais cresce a complexidade social, mais forte se tornam as divergências entre as expectativas referentes ao texto constitucional e, tanto mais para o seu significado se altere mediante a interpretação e a aplicação."

A decisão do Supremo Tribunal Federal visibilizou a situação carcerária no Brasil, causando irritações no sistema político, que precisou processar as comunicações recebidas por meio de seu código específico. A Corte desempenhou uma função catalisadora de políticas públicas, buscando coordenação entre os demais poderes e evitando que houvesse usurpação de competências.

No mesmo sentido, buscou processar as irritações trazidas pelo ambiente para dentro do sistema jurídico com base em seu código binário específico, sem diluir seus limites perante o código da política. Sua atuação se vinculou à análise estrutural da demanda, reconhecendo os limites dos mais diversos sistemas a fim de que houvesse coordenação nas medidas adotadas.

4 TEORIA DOS SISTEMAS: O PERIGO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A Constituição de 1988 representou um momento de transição que contou com as mais diversas vozes e campos políticos em sua elaboração, representando um verdadeiro marco à democratização.

Em seus termos, a República Federativa do Brasil apresenta como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e elenca como objetivos erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos dos artigos 1º, III; e 3º, III e IV, da Constituição Federal (CF).

Em abertura ao capítulo dos direitos e garantias fundamentais, o texto constitucional preleciona que 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, conforme artigo 5º, *caput*.

A realidade brasileira tem apresentado altos graus de desrespeito aos direitos fundamentais de determinados grupos específicos, excluindo-os da possibilidade de uma eficiente prestação estatal, enquanto, ao mesmo tempo, insere uma minoria dentro de seu horizonte de possibilidades. Tal

dissonância entre igualdade formal e material ocorre de forma generalizada e estrutural, encontrando na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann um instrumentário efetivo para seu diagnóstico.

Niklas Luhmann, sociólogo alemão, propõe em *A sociedade da sociedade* uma teoria omniabarcadora, responsável por descrever a sociedade e como esta processa suas comunicações. Apresenta como um de seus pontos basilares a existência de sistemas que atuam de forma autopoiética, ou seja, que se produzem a si mesmos.

O direito, para o autor citado, se configuraria em um sistema específico de uma sociedade hipercomplexa, que atua de forma a produzir seus próprios elementos, aberto cognitivamente e fechado operacionalmente, produzindo e reproduzindo seus elementos com base em um código específico (lícito/ilícito).

O ambiente, tudo aquilo que não seria o sistema do direito, não é capaz de interferir em sua autoprodução, mas tão somente causar irritações que serão processadas com base em elementos específicos e pré-determinados.

O fechamento operacional dos sistemas também representa a condição essencial de sua abertura. Se de um lado estes atuam com códigos específicos, tudo aquilo que ultrapassa seus limites atua no ambiente, que sempre será hipercomplexo e com infinitas possibilidades que podem ou não ocorrer.

Luhmann aloca a Constituição Federal em um ponto de acoplamento (contato) entre o sistema do direito e o sistema da política, ambos com elevado potencial de irritação recíproca. Ocorre que a Carta Magna atua, portanto, como um filtro que possibilita que ambos os sistemas permaneçam em harmonia, viabilizando o funcionamento diferenciado de cada um.

Entretanto, essa premissa encontra entraves quando o acoplamento estrutural entre os sistemas não consegue atuar de forma plena, o que se alinha à experiência brasileira de violação massiva de direitos fundamentais focalizada em grupos específicos, ao mesmo tempo em que oferta suas garantias a outros.

Neves (2018, p. 83) demonstra que no Brasil o texto constitucional não se processa dentro do sistema do direito de forma autopoiética, mas sim com características alopoiéticas. Significa dizer que, ao invés de atuar como forma de generalizar o alcance da segurança constitucional, há "hipertrofia, a saber, ao emprego simbólico da legiferação em contradição com a função específica do sistema jurídico de orientar expectativas normativas e controlar comportamentos".

A constatação da alopoiese é responsável por ancorar parâmetro interno de aferição. Se a principal função do sistema jurídico é a generalização das expectativas normativas a fim de que haja inclusão em sua prestação, a constitucionalização simbólica é efeito que atua contra a própria razão do ser do texto constitucional. Não se trata em questionar a decisão partindo de um critério externo ao direito, mas de confrontá-la com a finalidade dos ditames constitucionais.

Aprofundando a ideia de inclusão e exclusão, Santos (2020, p. 225/226) pontua que:

O conceito de inclusão refere-se à inserção de toda a população nas prestações de cada um dos sistemas funcionais da sociedade. Ele diz respeito, de um lado, ao acesso, de outro, à dependência da conduta individual a tais prestações. À medida que a inclusão é realizada, desaparecem os grupos que não participam da vida social, ou participam apenas marginalmente. **A contrario sensu**, pode-se designar como exclusão a manutenção persistente da marginalidade. Na sociedade contemporânea, isso significa que amplos setores da população dependem das prestações dos diversos sistemas funcionais, mas não tem acesso a elas (subintegração). Este fenômeno da marginalização e da precariedade é constatado no Brasil, com mais de doze milhões de pessoas desempregadas, e cerca de um quarto da população sob dependência da renda proveniente dos benefícios da Bolsa Família [...]

Importante mencionar que na Teoria dos sistemas proposta por Luhmann, a ideia de segurança se desprende do conceito de “segurança jurídica” tradicional. Em fato, o autor quer pontuar que se assegurará a utilização de um único código binário específico quando se tratar de comunicação jurídica.

Nessa análise, o sistema do direito perde a diferenciação funcional que o permite atuar com base em um código próprio e começa a processar informações pautadas em um binarismo estranho ao seu.

O Estado de bem-estar social inserido no bloco de constitucionalidade traduz-se em uma inclusão generalizada de todos nos direitos fundamentais aduzidos, inclusive, prevendo expressamente que se trata de um rol exemplificativo de garantias, não excluindo outras que venham a aparecer, conforme artigo 5º, §2º, da CF.

É no momento dessa inclusão seletiva que a exclusão deixa de ser genérica e passa a afrontar diretamente a igualdade material em sua dimensão de caráter antirracista, com destaque aos artigos 3º, IV, e 5º, *caput*,

da CF.

A exclusão persistente de parte da população configura discriminação indireta, em que estruturas consideradas neutras produzem impacto desproporcional sobre um grupo determinado.

Portanto, a neutralidade da norma não se evidencia quando seus efeitos recaem de maneira desproporcional, de modo constante, sobre os mesmos destinatários. É nesse ponto que a igualdade formal se demonstra insuficiente perante o padrão constitucional.

Os dados trazidos funcionam como elemento que comprova a desigualdade, revelando o impacto desproporcional aduzido anteriormente. Ao passo que o tratamento desigual se revela de forma sistemática, a existência de políticas públicas, por si só, não satisfaz o mandamento constitucional e revela insuficiência jurídica.

No mesmo sentido, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da eficiência, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

O princípio da eficiência aparece como norteador da Administração Pública, à qual está vinculada de forma rígida. Sua ideia se encontra intimamente ligada à boa utilização dos recursos públicos no processo de alocação de esforços visando o interesse primário.

Ocorre que sua utilização tem sido hodiernamente aplicada sob um prisma economicista, em que os recursos públicos, pautados pela sua finitude, são organizados em um conjunto de medidas estruturadas organicamente, buscando uma finalidade.

No entanto, a eficiência não pode ser reduzida a um elemento de boa gestão econômica. A eficácia dos programas, ou seja, sua capacidade de produzir efeitos na realidade concreta, não pode ser afastada de seu escopo base.

Em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, Coelho (2011, p. 58) evidencia a aplicação engessada do conceito. Ainda que sua linha argumentativa esteja voltada à boa eficiência dos recursos públicos e não às finalidades do Estado, o apontamento dos alcances propostos apresenta pontos que merecem destaque:

O fato é que o Princípio da Eficiência tem sido utilizado, quase que unicamente, como recurso hermenêutico para a análise de situações fáticas, principalmente nos casos em que se faz necessário temperar a aplicação do Princípio da

Legalidade em prol do atendimento pragmático de alguma necessidade real. Pouco se recorre ao Princípio de Eficiência com a finalidade de utilizá-lo na perspectiva de uma diretriz de atuação intrinsecamente orientada para a finalidade que seu conteúdo expressa: a ação administrativa eficiente do Estado.

Nesse sentido, Barcellos (2018, p. 257) tece crítica quanto à utilização reducionista do conceito da eficiência, uma vez que a mera existência de políticas públicas, por si só, não impacta de forma automática na promoção de direitos fundamentais, nos seguintes termos:

Conceber a política pública com base em informações acerca dos problemas e suas dimensões, para além de uma exigência lógica, é fundamental por ao menos duas razões jurídicas: a garantia da igualdade (art. 5º, caput) e a redução das desigualdades (art. 3º, III). Isso sem mencionar o debate da eficiência (art. 37, caput e art. 74, II), [...]

A eficiência desloca-se de mera gestão econômica e passa a exigir controle na produção de seus resultados. Não basta a mera criação de programas, mas sim a verdadeira aferição de resultados.

Seguindo essa linha de ineficiência, o relatório elaborado pela Oxfam Brasil estipulou que “mantida a tendência dos últimos 20 anos, os negros só terão equiparação salarial com os brancos no Brasil em 2089 – 200 anos depois da abolição da escravidão (OXFAM BRASIL, 2019)”. Contudo, tal estimativa tomou como subsídio dados do IPEA e PNAD anual entre 1995 e 2015, projetando um ritmo constante e sem abalos econômicos ou políticos que possam representar retrocessos sociais.

Nesse cenário, importante mencionar que a pandemia de COVID-19 representou um retrocesso ao acesso a direitos fundamentais, atingindo de forma drástica grupos específicos e apresentando retração nos avanços sociais.

Pesquisa realizada pelo instituto IPEA (COSTA; BARBOSA E HECKSHER, 2021) demonstra a retração no mercado de trabalho causada pela pandemia, enfocando seus dados no aumento das diferenças na participação do mercado de trabalho com um indicador de raça, cor e idade:

Chama atenção que enquanto os anos da crise anterior (2016, 2017 e 2018) apresentam uma elevação da proporção dos empregados sem carteira assinada entre os ocupados, 2020 apresenta-se como atípico por apresentar uma grande redução desse percentual. Infelizmente, essa redução está associada à saída desses trabalhadores do mercado de trabalho. Conforme já discutido na revisão de literatura e de acordo com

resultados a seguir, os trabalhadores sem carteira estão entre os que mais perderam suas ocupações na crise pandêmica. Em suma, ao contrário da crise recente (2015-2017), a crise desencadeada pelo início da pandemia em 2020 se caracterizou mais fortemente pela redução da participação no mercado de trabalho do que pelo aumento do desemprego. A forte queda na taxa de ocupação resultou também em um aumento das diferenças nesse indicador por raça/cor e idade. Apesar do diferencial na taxa de ocupação por gênero não ter se ampliado, sobressai o fato de que menos de 40% das mulheres encontravam-se ocupadas nos primeiros meses da crise pandêmica.

Ademais, pesquisa elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) concluiu que “a hora trabalhada por uma pessoa branca vale, em média, 67,7% mais que a de trabalhadores pretos e pardos. Enquanto negros, um grupo que inclui tanto os pretos quanto os pardos, recebem R\$ 13,70 por hora, os brancos ganham R\$ 23,00.” (CUBO, 2024).

O DIEESE publicou em 2024 um estudo aprofundado com relação ao mercado de trabalho, reiterando que, apesar dos avanços, a desigualdade racial de rendimentos persiste.

O rendimento médio dos negros é 40% inferior ao dos não negros. Os negros com ensino superior ganham 32% a menos que os demais trabalhadores com o mesmo nível de ensino, diferença que pouco se alterou com a Lei de Cotas. Os negros recebem, em média, R\$ 899 mil a menos que os não negros ao longo da vida laboral. Entre os que possuem ensino superior, o valor chega a R\$ 1,1 milhão. Um em cada 48 homens negros ocupados está em um cargo de liderança, enquanto entre os não negros, a proporção é de um para cada 18 trabalhadores. Nas 10 profissões mais bem pagas, os negros representam 27% dos ocupados, mas são 70% dos trabalhadores nas 10 ocupações com os menores rendimentos. Uma em cada seis mulheres negras trabalha como empregada doméstica. O rendimento médio das domésticas sem carteira é R\$ 461 menos que o salário-mínimo. (sic)

Suplementando o dado acima exposto e com enfoque em uma perspectiva de gênero, Carneiro (2011, p. 90) conclui quanto ao local da mulher negra no mercado de trabalho, revelando condição que merece destaque na produção de políticas públicas (art. 7º, XX, CF), nos seguintes termos:

[...] os estudos sobre a mulher no mercado de trabalho revelam que elas precisam de uma vantagem de cinco anos de escolaridade para alcançar a mesma probabilidade dos homens para

obter um emprego no setor formal. Para que as mulheres negras alcancem os mesmos padrões salariais das mulheres brancas com quatro a sete anos de estudo, elas precisam de mais quatro anos de instrução, ou seja, de oito a 11 anos de estudo.

Seguindo os dados de precarização extrema dos direitos fundamentais, entre os anos de 2002 e 2024, o Ministério do Trabalho e Emprego contabilizou 25.336 guias de seguro-desemprego para trabalhadores resgatados em situação análoga à escravidão, em que 66% eram negros ou pardos. Somente no ano de 2023, esse percentual subiu para 81%.

Quanto à maternidade, o Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2023) apresentou dados que apontam que “enquanto o número de mortes maternas está em 46,56 para mulheres brancas, no caso das mulheres pretas, é mais que o dobro: 100,38 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos. No caso das pardas, a incidência é de 50,36.”

O Atlas da violência de 2024 (IPEA, 2024) constata que 76,5% das vítimas de homicídios eram negras e que, nos últimos onze anos, uma pessoa negra era assassinada a cada 12 minutos.

O Estado brasileiro assumiu diversos compromissos nacionais e internacionais que focam especificamente sobre o tema. A título de exemplo podemos mencionar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Declaração e Programa de Ação de Durban, a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 14.532 de 2023 (equiparação de injúria racial ao racismo), entre outras.

No mesmo sentido, o Estado se comprometeu com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que propõe um plano de ação com 17 objetivos a serem alcançados dentro de um espaço de tempo delimitado. Mais especificamente referente à ADPF, podem ser citados objetivos ligados à erradicação da pobreza, fome zero e agricultura sustentável, trabalho decente e crescimento econômico, redução das desigualdades e paz, justiça e instituições eficazes (ODS 1, 2, 8, 10 e 16).

Diante do exposto, não há questionamento quanto aos avanços conquistados pela criação de políticas públicas focalizadas em grupos específicos, superando a ideia universalista que pautava o debate do Estado brasileiro.

A simples produção estatal de políticas focalizadas não afasta, por si

só, conforme acima demonstrado, o solapamento generalizado de direitos fundamentais, necessitando que haja mecanismos de controle efetivos e estudos sobre impactos reais no cotidiano da população, em atenção à eficiência que rege a Administração Pública.

Nesse sentido, o afastamento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal com fulcro na ausência de mora estatal não se coaduna com a legalidade e a eficiência exigidas, eis que, caso as políticas exemplificadas não sejam devidamente fiscalizadas, apresentem estudos regulares sobre sua finalidade e possam ser alteradas para obter resultados práticos, a situação de violação massiva de direitos fundamentais tende a permanecer.

Mesmo com um vasto arcabouço legal, o binômio inclusão/exclusão continua presente na forma como o Estado brasileiro tem aplicado suas decisões, não se tratando de violações que poderão ser sanadas pela mera produção de normas pelo legislativo.

Inúmeros são os casos com recorte racial envolvendo o Brasil e sua ineficiência na generalização de direitos fundamentais, inseridos dentro destas políticas públicas existentes com o intuito de reduzir as disparidades sociais.

O Caso Simone Diniz foi responsável pela condenação do Estado brasileiro na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em razão da existência de racismo institucional, em que uma família publicou o interesse de contratação de uma empregada doméstica, de preferência de cor branca, culminando na exclusão de trabalhadoras negras por não “preencherem os requisitos para o emprego”.

No mesmo sentido, o caso foi submetido pela Comissão Interamericana à Corte, em processo distinto, concluindo que o Brasil foi responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, bem como dos direitos à igualdade perante a lei e ao trabalho. Tratou-se de caso envolvendo Neusa dos Santos e Gisele Ferreira, ambas afrodescendentes, que foram informadas de que não existiam mais vagas nas áreas desejadas, ainda que, horas depois, uma mulher branca buscando o mesmo posto foi contratada.

Percebe-se que a existência de robusto arcabouço normativo não é elemento suficiente para que se interrompa a violação massiva de direitos.

A ADPF 347, que reconheceu o caso de estado de coisas inconstitucional, previu os seguintes elementos para o seu deferimento: (i) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam número significativo de pessoas; (ii) prolongada omissão das autoridades no

cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) adoção de práticas inconstitucionais; (iv) não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.

Por sua vez, a ADPF 973 do STF afastou o estado de coisas inconstitucional somente pela expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias para evitar a violação dos direitos, sem se ater aos impactos que a igualdade formal é capaz de produzir por si só.

Contudo, todos os demais elementos necessários ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional encontram-se presentes, existindo violação massiva de direitos, omissão prolongada de autoridades no cumprimento de obrigações, adoção de práticas inconstitucionais e problema cuja resolução requer atuação conjunta.

Em que pese o entendimento majoritário, que a existência de políticas afasta a inação estatal, busca-se o reposicionamento do argumento com o deslocamento de parâmetro quanto à análise. O que deveria ser exigido é a proteção igualitária, aferida com base em resultados concretos.

A mera existência de políticas não deveria ser parâmetro decisivo, mas sim a concreta eficiência destas. A baixa efetividade declarada pela ADPF 347 reforça a argumentação, posto que não dispensa o controle e a produção de efeitos concretos.

Nessa quadra teórica, não se analisa o formalismo do requisito inerente à omissão legislativa. Ao afastar a chave interpretativa da insuficiência de resultados à luz da igualdade material, o sistema processou a irritação trazida com base em um código diverso, em vez da análise com foco específico (lícito/ilícito). Configura-se, assim, a alopoiese, ou seja, a constitucionalização simbólica que a decisão deveria combater.

A constitucionalização simbólica ocorre, portanto, não somente com a inexistência normativa produzida pelo Estado, mas, também, nas palavras de Neves, quando (2018, p. 87) “a normatividade constitucional não se efetua, o sistema jurídico perde reflexividade (quer dizer, é bloqueado por outros sistemas sociais, sobretudo pelo político) e, com isso, capacidade de desempenhar suas funções e prestações.”

A recepção da ADPF 973 já apresenta argumentação convergente quanto à insuficiência do reconhecimento formal das violações a direitos fundamentais (CARVALHO, 2025).

Quanto ao debate doutrinário ligado ao ativismo judicial da questão, Almeida e Baracho Júnior (2026) explicitam a necessidade de balanço entre a omissão institucional grave e o compromisso com a reconstrução da ordem violada, defendendo o uso equilibrado do instituto. Entretanto, as premissas fáticas delineadas como requisitos pela doutrina ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional amoldam-se ao caso trazido pela ADPF 973, ante a violação massiva, a omissão persistente e a falência das vias políticas.

Em que pese a decisão na ADPF 973 represente avanços na discussão da matéria no reconhecimento do racismo estrutural e determinação na elaboração de um rol exemplificativo de medidas, percebe-se pelos dados apresentados que há mais de quarenta anos a situação da população negra não progrediu em comparação com a branca, permanecendo os mesmos níveis de disparidade.

5 CONCLUSÃO

Ao contrário do posicionamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal em sua decisão na ADPF 973, o problema não deve ser analisado sob o prisma da ausência ou mora legislativa. Na verdade, seu foco deve estar vinculado à quebra da estrutura positivada em seu texto constitucional, o que desemboca em uma constitucionalização simbólica dos direitos fundamentais ao passo que atua em evidente exclusão da população negra, que não encontra guarida em seus direitos fundamentais.

Se de um lado a população sobreintegrada dispõe da norma constitucional para sua proteção, a população negra, em alusão à Lélia Gonzalez em sua obra Lugar de negro, é posta em lugares tidos como “apropriados”, sempre longe das garantias fundamentais.

Neves (2018, p. 313) conclui em sua obra que a inclusão é pressuposto de validade do texto constitucional, devendo este estar presente na vida de todos, sem distinção de qualquer natureza, à luz dos princípios da igualdade, legalidade e eficiência:

A legitimação do direito somente seria possível mediante a afirmação do princípio social de inclusão no lugar do princípio da exclusão, ainda hoje dominantes no Brasil, de modo que o direito constitucional ocupasse um espaço importante no agir e no vivenciar cotidianos de toda a população e a orientação das expectativas normativas pelo direito positivo se tornasse a rotina da vida jurídica.

Portanto, não se discute a necessidade da criação de políticas públicas

ou legislação focalizadas em determinadas populações, visando suprir carências específicas. No entanto, a ideia de que a simples produção estatal é suficiente para afastar o estado de coisas inconstitucional passa ao largo da interpretação do princípio da legalidade, que deveria pautar a inclusão da população negra no rol de seus direitos fundamentais.

A declaração ou não do estado de coisas inconstitucional não se confunde com a solução da questão racial no Brasil. Sua principal função em uma sociedade hipercomplexa é estabelecer maior harmonia entre o sistema do direito e da política com base em seu acoplamento estrutural.

A simples instituição formal de políticas públicas perpetua a lógica de inclusão e exclusão dentro dos próprios sistemas, na medida em que a ausência de mecanismos rígidos de fiscalização e de coordenação entre os poderes e a sociedade civil não trará eficácia concreta.

Somente a partir do momento em que o sistema do direito proporcionar estabilização das expectativas normativas, ou seja, aplicar seu código binário de forma a incluir todos em sua produção autopoietica, é que se poderá falar em verdadeira institucionalização dos direitos e garantias fundamentais.

Até que isso ocorra, a Constituição não atingirá seus objetivos em abarcar a sociedade como um todo. Continuará como texto simbólico que inclui ao mesmo tempo que exclui, em nítida ruptura com suas premissas fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Estado de coisas inconstitucional e o ativismo judicial no controle concentrado: a instrumentalização pelo STF na conformação de políticas públicas**. Revista Caderno Pedagógico. Curitiba, v.23, n.1, p. 01-22, 2026.

ALMEIDA, Silvio Luiz. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério"**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5294>. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/5294/3967>. Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 973**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 18 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 9 set. 2015.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, Pâmela. **ADPF 973: reconhecimento do racismo estrutural e a vitória incompleta do movimento negro**. Alma Preta, [s.l.], 24 dez. 2025.

Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/quilombo/adpf-973-reconhecimento-do-racismo-estrutural-e-a-vitoria-incompleta-do-movimento-negro/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

COELHO, Jerri. **Princípio de eficiência: parâmetro para uma nova gestão**. Revista do TCU, Brasília, n. 122, p. 56-63, set./dez. 2011.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-025/2004**. Disponível em: <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias/sentencia-t-025-de-2004-siic/>. Acesso em: 28 mar. 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-153/1998**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 28 mar. 2026.

COSTA, Joana Simões; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; HECKSHER, Marcos. **Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19**. Brasília: IPEA, ago. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/21e67395-58fe-42a6-97b5-32d7dad1e41e>. Acesso em: 2 abr. 2026.

CUBO. **Desigualdade racial no Brasil: diferença de rendimento entre brancos e negros continua a crescer, aponta IBGE**. Cubo, [São Paulo], 4 dez. 2024. Disponível em: <https://cubo.jor.br/2024/12/04/desigualdade-racial-no-brasil-diferenca-de-rendimento-entre-brancos-e-negros-continua-a-crescer-aponta-ibge/>. Acesso em: 29 mar. 2026.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Apesar dos avanços, desigualdade racial de renda persiste no mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, nov. 2024. GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2024**. Brasília: IPEA; FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/c4331098-0692-4966-b0b2-1a090a08747a/content>. Acesso em: 2 abr. 2026.

LACOMBE, Américo Jacobina; SILVA, Eduardo; BARBOSA, Francisco de Assis. **Rui Barbosa e a queima dos arquivos**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1998.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Morte de mães negras é duas vezes maior que de brancas, aponta pesquisa**. Brasília: Ministério da Saúde, nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/morte-de-maes-negras-e-duas-vezes-maior-que-de-brancas-aponta-pesquisa>. Acesso em: 29 mar. 2026.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (Brasil). **Desigualdade racial persiste no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: MTE, nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-contenido/2024/Novembro/desigualdade-racial-persiste-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 29 mar. 2026.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

OLIVEIRA, Denis de. **Racismo estrutural: uma perspectiva histórico-crítica**. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2019. Disponível em https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_a-distancia-que-nos-une-1.pdf. Acesso em: 29 mar. 2026.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **As novas redes de acesso ao sistema de justiça à luz da teoria dos sistemas: formas de combate à corrupção sistêmica e à exclusão**. São Paulo, 2020. (Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo).

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Zahar, 2022.