



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**MATHEUS BEN SILVA PINTO**

**AÇÕES AFIRMATIVAS NA ESFERA DA ORGANIZAÇÃO  
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: ENFRENTAMENTO DE  
ASSIMETRIAS SOCIAIS À LUZ DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL**

**JOÃO PESSOA  
2025**

**MATHEUS BEN SILVA PINTO**

**AÇÕES AFIRMATIVAS NA ESFERA DA ORGANIZAÇÃO  
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: ENFRENTAMENTO DE  
ASSIMETRIAS SOCIAIS À LUZ DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Ma. Melissa Gusmão Ramos

**JOÃO PESSOA  
2025**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

P659a Pinto, Matheus Ben Silva.

Ações afirmativas na esfera da organização político-administrativa brasileira: enfrentamento de assimetrias sociais à luz da igualdade constitucional / Matheus Ben Silva Pinto. - João Pessoa, 2025.  
50 f.

Orientação: Melissa Gusmão Ramos.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Ação afirmativa. 2. Discriminação positiva. 3. Organização político-administrativa. 4. Igualdade material. I. Ramos, Melissa Gusmão. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 342

**MATHEUS BEN SILVA PINTO**

**AÇÕES AFIRMATIVAS NA ESFERA DA ORGANIZAÇÃO  
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: ENFRENTAMENTO DE  
ASSIMETRIAS SOCIAIS À LUZ DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito de João Pessoa do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba como requisito parcial  
da obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientadora: Ma. Melissa Gusmão Ramos

**DATA DA APROVAÇÃO: 09 DE MAIO DE 2025**

**BANCA EXAMINADORA:**



Documento assinado digitalmente  
**MELISSA GUSMAO RAMOS**  
Data: 12/05/2025 05:05:55-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof.<sup>a</sup> Ma. MELISSA GUSMÃO RAMOS  
(ORIENTADORA)**



Documento assinado digitalmente  
**MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO**  
Data: 09/05/2025 10:32:28-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO  
(AVALIADORA)**



Documento assinado digitalmente  
**RAYSSA FELIX DE SOUZA**  
Data: 09/05/2025 11:58:34-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof.<sup>a</sup> Ma. RAYSSA FÉLIX DE SOUZA  
(AVALIADORA)**

*Dedico este trabalho à minha mãe, que  
incansavelmente me encorajou a acreditar em mim.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, por tudo.

À Professora Melissa, pela compreensão durante a escrita de todo o trabalho.

À Professora Marcia, que também me ajudou muito ao longo da elaboração da monografia.

Aos meus padrinhos, Sônia e Ivanelson, com quem sempre posso contar.

A todas as amigas e amigos da graduação, obrigado por me acolherem tão bem em João Pessoa, cidade pela qual tenho grande apreço.

*“o quebrantamento do espírito da Constituição  
configura a maior das inconstitucionalidades”*

*(Paulo Bonavides, 2001, p. 28)*

## RESUMO

A ação afirmativa é uma política constitucional recepcionada pelo direito brasileiro. No entanto, na esfera da organização político-administrativa nacional, uma primeira leitura do art. 19, III da CRFB/88 pode gerar uma dúvida sobre a constitucionalidade da criação de ações afirmativas pelos entes federativos. Entendida a ação afirmativa como uma discriminação positiva e com base em diferentes análises do STF, sobretudo a empreendida na ADPF 186, uma hipótese interpretativa da norma é levantada: quando o entendimento do dispositivo se conecta à vedação da discriminação negativa, excluindo as políticas afirmativas, não resta qualquer obstáculo para que um ente federativo institua tal ação. Para averiguar a hipótese, procede-se com os exames da ADC 19, RE 614873, ADI 4868, Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Estatuto da Igualdade Racial, múltiplos artigos constitucionais e outras referências do ordenamento brasileiro. As lições dos programas de afirmação internacionais e o estudo da ampla doutrina jurídica, especialmente para compreender os conceitos de igualdade (material), dignidade humana e dos princípios para os Direitos Humanos e o Direito Constitucional também são consultadas. Portanto, o problema da pesquisa é se seria constitucional a instituição de política afirmativa por ente federativo. No fim, a interpretação sistemática do art. 19, III, ou seja, em conjunto com o restante do texto constitucional revela-se como uma técnica hermenêutica robusta para a aplicação da norma.

**Palavras-chave:** ação afirmativa; discriminação positiva; organização político-administrativa; igualdade material.

## ABSTRACT

Affirmative action is a constitutional policy accepted within Brazilian law. However, within the national political-administrative organization, an initial reading of Article 19, item III, of the 1988 Federal Constitution (CRFB/88) may raise doubts about the constitutionality of affirmative action initiatives established by federative entities. Understanding affirmative action as a form of positive discrimination, and based on various rulings by the Federal Supreme Court (STF) - especially the one delivered in ADPF 186 - an interpretative hypothesis is proposed: when the provision is interpreted as a prohibition of negative discrimination, excluding affirmative policies from its scope, no constitutional barrier remains for federative entities to implement such measures. To assess this hypothesis, several legal decisions and instruments are examined, including ADC 19, RE 614873, ADI 4868, the Inter-American Convention Against Racism, Racial Discrimination and Related Forms of Intolerance, the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the Statute of Racial Equality, numerous constitutional provisions, and other elements of the Brazilian legal system. Lessons from international affirmative action programs and a broad range of legal scholarship - especially those addressing the concepts of (substantive) equality, human dignity, and principles of Human Rights and Constitutional Law - are also considered. Therefore, the research question is whether the establishment of an affirmative action policy by a federal entity would be constitutional. Ultimately, a systematic interpretation of Article 19, III, in conjunction with the broader constitutional framework, is shown to be a robust hermeneutical technique for the application of this provision.

**Key-words:** affirmative action; positive discrimination; political-administrative organization; substantive equality.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

ADPF – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

CRFB/88 – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

GEMAA – GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINAR DA AÇÃO AFIRMATIVA

*ET AL.* – E OUTROS

PFAA – PROGRAMA FEDERAL DE AÇÕES AFIRMATIVAS

RE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 A RELAÇÃO IMPLÍCITA DO ART. 19, III DA CONSTITUIÇÃO COM O CONCEITO DE DISCRIMINAÇÃO NEGATIVA.....</b>	<b>13</b>
2.1 A DEFINIÇÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA E O PANORAMA NACIONAL.....	13
2.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E AS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	15
<b>2.2.1 O Recurso Extraordinário 614.873/AM.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.868/DF.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.3 A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 19 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186.....</b>	<b>17</b>
2.3 DISCRIMINAÇÕES POSITIVAS E COTAS SÃO SINÔNIMOS?.....	18
<b>3 A POLÍTICA AFIRMATIVA POR TODA PARTE: IGUALDADE (MATERIAL), DIREITOS HUMANOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>21</b>
3.1 A INTERPRETAÇÃO DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL COMO PONTO DE PARTIDA PARA O ESTUDO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	22
3.2 OS DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS POSITIVAS.....	24
<b>3.2.1 A dignidade humana e as ações afirmativas.....</b>	<b>25</b>
3.3 A AÇÃO AFIRMATIVA EM FACE DO ART. 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL..	26
3.4 AS LIÇÕES DOS PROGRAMAS DE AFIRMAÇÃO INTERNACIONAIS.....	27
<b>4 A INTERAÇÃO DAS AÇÕES POSITIVAS COM A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NACIONAL E APROFUNDAMENTOS REMANESCENTES.....</b>	<b>29</b>
4.1 O ENFRENTAMENTO DE ASSIMETRIAS SOCIAIS POR UM BREVE OLHAR HISTÓRICO.....	31
4.2 O PRISMA POLÍTICO EM TORNO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	31
4.3 JUSTIÇA SOCIAL, DISCRIMINAÇÃO POSITIVA E O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	33
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXO A – MAIS DETALHES SOBRE O PFAA (DECRETO 11.785/2023).....</b>	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As ações afirmativas (ou discriminações positivas) contemplam um conjunto diversificado de políticas (públicas e privadas) adotadas em diferentes países, incluindo o Brasil. Logo, os conceitos atuais e aprofundados de ação afirmativa (que se ligam ao tema do trabalho) são apresentados no primeiro capítulo. A escolha das referências priorizou as mais consagradas do país na área das ações afirmativas, conforme se elenca a seguir.

A primeira, central para esta pesquisa, é o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (GEMAA), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). João Feres Júnior e Luiz Augusto Campos, coordenadores da equipe do Grupo, junto com Verônica Toste Daflon e Anna Carolina Venturini, ex-pesquisadoras do GEMAA publicaram um importante livro sobre as ações afirmativas, que ampara o estudo aqui proposto.

A dissertação de mestrado em Sociologia de Verônica Toste Daflon sobre políticas de reserva, isto é, o modelo indiano de ação afirmativa também é outra referência de destaque para o trabalho. Da Suprema Corte, somam-se às referências da pesquisa o ex-ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, inclusive com livro trazendo as contribuições dos Estados Unidos da América (EUA) no debate afirmativo. Outrossim, Cármen Lúcia Antunes Rocha relaciona a ação positiva (nomenclatura alternativa para a política de afirmação) com o significado da igualdade constitucional, assim como Clèmerson Merlin Clève, últimos referenciais teóricos principais.

Inserido no âmbito do Direito Constitucional, o problema da pesquisa (e objetivo geral) é se seria compatível com a CRFB/88 a instituição de política afirmativa por ente federativo, tendo em vista a redação do art. 19, III da Constituição. O primeiro objetivo específico busca responder se a ação afirmativa por entidade federada cria distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

O segundo objetivo específico examina se a igualdade material (ou substancial, fundamento da ação positiva) e a dignidade humana, ambas princípios do ordenamento jurídico brasileiro são de fato compatíveis. Ademais, o terceiro objetivo específico avalia a interação das discriminações positivas com outros

princípios constitucionais, em especial à luz do art. 3 da CRFB/88. A justificativa do trabalho é construída por uma aparente contradição entre a constitucionalidade da ação afirmativa, publicizada pelo STF, e uma primeira e rápida leitura do artigo 19, inciso III da Carta de 1988.

Sobre a metodologia científica empregada, inicialmente no campo dos métodos teóricos é feita uma pesquisa documental. Isto posto, o trabalho analisa trechos de leis relevantes para o debate das ações afirmativas, tais como o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei de Cotas (Nº 12.711/2012) e convenções internacionais sobre direitos humanos, equivalentes a emendas constitucionais na forma do art. 5, § 3º da CRFB/88, sendo elas a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

A análise conceitual é outro método teórico da pesquisa, nesse sentido os conceitos de Flávia Piovesan e João Feres Júnior *et. al* sobre a definição de política afirmativa são referenciados. Por último, a pesquisa bibliográfica é igualmente mais uma metodologia teórica desta monografia. Nela se consulta a doutrina jurídica, a exemplo de José Afonso da Silva para uma compreensão das normas constitucionais. Ainda na bibliografia, as lições dos programas de afirmação internacionais (a citar as contribuições de Sueli Carneiro) se juntam aos estudos hermenêuticos de Bonavides, Hesse e Streck com o apoio das leituras interdisciplinares de Darcy Ribeiro, Paulo Freire e Florestan Fernandes.

Apesar do caráter eminentemente teórico, o trabalho também emprega um método empírico ao realizar uma análise de conteúdo de quatro decisões, ou seja, estudos de casos do Supremo Tribunal Federal (STF): RE 614873, ADI 4868, ADC 19 e ADPF 186. Uma hipótese (que intitula o primeiro capítulo: a relação implícita do art. 19, III da Constituição com o conceito de discriminação negativa) a partir da justificativa e do problema de pesquisa é testada nesses exemplos da Suprema Corte.

Acerca dos capítulos e suas divisões, ainda no capítulo 1 faz-se uma distinção importante entre ação afirmativa (gênero) e cotas (espécie) em face do PFAA - Programa Federal de Ações Afirmativas (Decreto 11.785/2023). O segundo capítulo aborda o aporte mais doutrinário da igualdade, dialogando com os seus dois prismas (formal e material). O terceiro completa o trajeto percorrido nos capítulos anteriores, com notas relativas a hermenêutica, história brasileira e ciência política.

A interface da justiça social, do Direito Constitucional e das discriminações positivas é o último desenvolvimento.

## 2 A RELAÇÃO IMPLÍCITA DO ART. 19, III DA CONSTITUIÇÃO COM O CONCEITO DE DISCRIMINAÇÃO NEGATIVA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu Título III, Capítulo I traz dispositivos relativos à organização político-administrativa do Estado brasileiro. Nesse sentido, o artigo 19, inciso III da CRFB/88 trata sobre a vedação dos entes federativos criarem “distinções entre brasileiros ou preferências entre si” (Brasil, 1988, art. 19, III). Isto posto, uma análise inicial desse artigo da Constituição poderia avaliar como inconstitucional o estabelecimento de uma ação afirmativa pela União, por exemplo. Também chamada de discriminação positiva, a política de ações afirmativas será conceituada a seguir.

### 2.1 A DEFINIÇÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA E O PANORAMA NACIONAL

O exame conceitual fornece uma base teórica preliminar de grande importância. Logo, leciona Flávia Piovesan (2025):

[...] buscando remediar um passado discriminatório, [as discriminações positivas] objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, dentre outros. Enquanto políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, as ações afirmativas objetivam transformar a igualdade formal em igualdade material e substantiva, assegurando a diversidade e a pluralidade social. Devem ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo – no sentido de aliviar a carga de um passado discriminatório –, mas também prospectivo – no sentido de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva (Piovesan, 2025, p. 333).

Já João Feres Júnior, Luiz Augusto Campos, Verônica Toste Daflon e Anna Carolina Venturini (2018) definem a ação afirmativa como:

todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo. Etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas são as categorias mais comuns em tais políticas. Os recursos e oportunidades distribuídos pela ação afirmativa incluem participação política, acesso à educação, admissão em instituições de ensino superior, serviços de saúde, emprego, oportunidades de negócios, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento cultural e histórico. As medidas concretas tomadas para atingir tais fins podem variar. Em se tratando de

acesso a empregos e educação, existem reservas (ou cotas) rígidas, políticas menos rígidas (*targets*) e bônus (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 13).

No Brasil, a Lei 12.711/2012 é uma nítida referência ao conceito de política afirmativa, haja vista o seu art. 1.º, que dispõe acerca da reserva de vagas, ou seja, admissão de alunos provenientes da rede pública em institutos e universidades da esfera federal. Ademais, o Título I (Dos Direitos Fundamentais), Capítulo II (Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer) do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) contém o seguinte artigo 15: “O poder público adotará programas de ação afirmativa” (Brasil, 2010, art. 15).

O Supremo Tribunal Federal (STF), em múltiplas ocasiões e conforme considerações a serem feitas adiante deliberou a favor da constitucionalidade das ações afirmativas no país. De início, cabe pontuar que levando em consideração a pluralidade de iniciativas nacionais de discriminação positiva, seja pela via legislativa, como visto, ou até por expressão do Poder Executivo (cite-se a instituição do Programa Federal de Ações Afirmativas - PFAA pelo Decreto 11.785/2023), há de se notar, portanto, uma relação implícita do art. 19, inciso III da Constituição com a ideia relativa a discriminação negativa.

Para diferenciar tais noções, novamente João Feres Júnior *et al.* (2018) destacam:

Ainda no que tange o aspecto conceitual da ação afirmativa, é crucial entender a diferença entre discriminação positiva – aquela que tem por fim a promoção de um maior bem-estar do grupo discriminado – e discriminação negativa [...]. Aqui a palavra “discriminação” é tomada no sentido puramente cognitivo, de separação, distinção, e não está associada a um julgamento negativo, como muitas vezes acontece na linguagem comum. No debate público sobre ação afirmativa, é muito frequente encontrarmos pessoas que não reconhecem a diferença entre as duas coisas, ou mesmo reduzem a discriminação à sua modalidade negativa. Tal distinção, contudo, tem consequências morais profundas. Ao não reconhecermos a distinção entre essas duas formas de discriminação, tornamo-nos incapazes de perceber a distância moral que há entre, por exemplo, os campos de concentração nazistas e uma política que aumenta o número de pretos e pardos na universidade pública. Confundir discriminação positiva com negativa, isto é, tratar todo tipo de discriminação como se fosse “a mesma coisa”, é insustentável (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 18-19).

Em outras palavras, a compreensão constitucional apropriada para o art. 19, III, à luz do panorama nacional vigente, é a de que os entes da federação não podem criar distinções ou preferências danosas à coletividade, isto é, aquelas que se convertam em discriminação negativa. Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2001), por exemplo, evidencia a presença de cotas (uma das espécies de ação afirmativa)

destinadas às mulheres na Lei 9.504/97. Tal norma, importante para o estudo do Direito Eleitoral brasileiro, trouxe essa inclusão com a intenção de maximizar a igualdade de gênero nesse contexto, vide o art. 5, I da CRFB/88.

Ou seja, a discriminação positiva presente na Lei 9.504/97 é distinta de uma manifestação discriminatória negativa, contrária aos direitos das mulheres. Como sublinhado anteriormente, o entendimento adequado da ação positiva (outra nomenclatura da política afirmativa) é fundamental para assimilar a sua compatibilidade com o princípio da igualdade. Em seguida, ponderações do STF sobre as ações afirmativas auxiliarão ainda mais na construção do conhecimento necessário para a interpretação desse cenário.

## 2.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E AS AÇÕES AFIRMATIVAS

Enquanto guardião constitucional, o Supremo Tribunal Federal examinou em diferentes oportunidades a política de ações afirmativas no Brasil. Tendo em vista o diagnóstico do artigo 19, inciso III da CRFB/88 elaborado até então, a competência do STF nesse debate é notória. Sendo assim, a título de enriquecer o desenvolvimento desta análise, logo abaixo seguem algumas observações, a começar por um relevante julgado do Tribunal em questão.

### 2.2.1 O Recurso Extraordinário 614.873/AM

De antemão, para dizer o essencial, cabe relatar certos fatos inerentes ao recurso: a Universidade Estadual do Amazonas, por lei, dispunha de uma política de ação afirmativa (em particular, cotas, na proporção de 80%) para favorecer discentes que lá houvessem, inteiramente, completado o Ensino Médio. O inteiro teor do acórdão do STF especifica diversos fundamentos pertinentes e dignos de avaliação crítica, conforme, sem demora, compõe-se a fio.

Em primeiro lugar, no julgamento restou evidente que as ações positivas são compatíveis com a Constituição, tal qual mencionou Luís Roberto Barroso em seu voto-vista: “A constitucionalidade de ações afirmativas, a propósito, já foi reconhecida diversas vezes por este Supremo Tribunal Federal” (STF, 2023, p. 37). Diante disso, permanece coerente a linha de raciocínio antes defendida de que a

discriminação positiva estaria afastada da distinção ou preferência do art. 19, III da CRFB/88.

Todavia, é indispensável reconhecer as particularidades do caso, de modo a entender onde reside a controvérsia no recurso. Outrossim, Barroso salienta três impasses constitucionais na política afirmativa da Universidade em foco: a entrada de discentes advindos de estabelecimentos de ensino privado, a diminuição acentuada da ampla concorrência e a subtração na variedade de matriculados não-amazonenses na referida instituição.

À vista do conceito de ação afirmativa apresentado, nota-se naturalmente que a continuidade do primeiro impasse poderia resultar em um acesso mais fácil à Universidade Estadual do Amazonas, através dessa via, de pessoas que não pertencessem a um grupo social desfavorecido. Dada a visível abrangência dessa política afirmativa, sem considerar parâmetros como etnia, raça, ou classe social, por exemplo, o êxito de um bem coletivo, almejado e intrínseco à composição de uma discriminação positiva, conseqüentemente é prejudicado.

Redator da decisão colegiada, Alexandre de Moraes fazendo referência ao desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.868, que logo mais também será comentada, evidenciou, desse modo, o disposto a seguir: “a despeito da nobre hipótese de se corrigirem distorções socioeconômicas, [...] não pode o ente federativo criar discriminações regionais infundadas, de forma a favorecer apenas os residentes em determinada região” (STF, 2023, 16-17).

Com isso, tendo em vista o julgamento do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da política mencionada, faz-se significativo realçar que uma ação positiva é mais robusta quando o texto constitucional é observado por completo. Nesse sentido, a atenção especial aos direitos de grupos (de fato) socialmente vulneráveis ocupa o centro da política afirmativa formulada. Assim sendo, a escolha de um crivo bem fundamentado não auxilia que uma discriminação positiva favoreça indivíduos de maneira inespecífica. Inclusive, o implemento dessa expertise poderia ser igualmente proveitoso com relação aos demais impasses abordados.

### **2.2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.868/DF**

Na mesma linha do debate anterior, no âmbito de ação afirmativa com base em parâmetro regional, a ADI 4868 declarou uma inconstitucionalidade em norma distrital que concebia política afirmativa de cota (leia-se 40%), nas instituições públicas superiores do DF dos que lá houvessem completado os níveis fundamental e médio, inteiramente nos estabelecimentos educacionais públicos. Melhor dizendo, foi no requisito da conclusão escolar naquela região que se verificou a desconformidade com a previsão constitucional.

Nesse prisma Gilmar Mendes, que relatou tal deliberação fez a seguinte análise: “não há correlação lógica [...] para consagrar a limitação de ordem espacial para uma política pública cuja legitimidade ampara-se [...] em uma intenção pública intangível de igualação de oportunidades” (STF, 2020, p. 11). Portanto, o *modus operandi* de uma discriminação positiva sem dúvida é digno de importância, de sorte que a mudança do estado de coisas seja verdadeiramente lograda.

Também importa frisar que o juízo de constitucionalidade de uma ação afirmativa está ligado ao disposto por ela no seu conteúdo, e não necessariamente apenas à sua existência. Apesar dos exemplos 2.2.1 e 2.2.2 trazerem ações afirmativas com incompatibilidades perante a Constituição, é oportuno perceber que tanto no RE quanto na presente ADI um ente federativo (respectivamente, o Estado do Amazonas e o DF) instituiu uma ação positiva e esse movimento, em específico, não foi objeto de questionamento pelo STF. Ainda com o art. 19, III da CRFB/88 em evidência, as próximas ações do controle concentrado de constitucionalidade demonstram a continuação da racionalidade dos argumentos ora elencados.

### **2.2.3 A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 19 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186**

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal deliberou, nesta ordem, sobre a constitucionalidade de três artigos da Lei Maria da Penha (nº 11.340/2006) na ADC 19, e, do mesmo modo, acerca da política afirmativa racial estipulada pela Universidade de Brasília (ADPF 186). Isto posto, as duas ações representaram marcos na discussão nacional atinente às ações afirmativas, no entanto, dada a

grande riqueza de detalhes relativos a ambas, os comentários abaixo guardarão pertinência com o tema proposto.

O art. 1º da Lei 11.340/06, declarado constitucional pelo STF, é um exemplo de discriminação positiva notoriamente de acordo com o princípio da igualdade. À luz da urgência de disposições legais concretas para o combate das violências (domésticas e familiares) às mulheres, o art. 8º da norma dispõe a ação de todos os entes federativos nessa esfera.

Com isso, a criação de juizados, bem como de dispositivos de coibição e prevenção, além do estabelecimento de medidas assistenciais e protetivas, por exemplo, tendo em vista a integração das entidades federadas, compõem um quadro pertinente conforme o exame em andamento do artigo 19, inciso III da Constituição. Ou seja: toda a organização político-administrativa do país, para enfrentar a assimetria social referenciada cria uma discriminação positiva entre brasileiros (homens e mulheres), materializando, no fim, a igualdade real e a observância de direitos (sobretudo da dignidade humana) das brasileiras.

Ademais, a Suprema Corte na ADPF 186 também julgou como constitucionais as cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB). João Feres Júnior e Luiz Augusto Campos (2016, p. 286), por conseguinte, analisam que “a solução encontrada pela decisão do STF é um compromisso entre uma lógica mais forte da justiça social e elementos de direitos multiculturais”. Inclusive, sem desconsiderar os já citados Estatuto da Igualdade Racial (de 2010) e a Lei 12.711/2012 (de agosto do mesmo ano, posterior a ADPF), dois anos depois foi sancionada a Lei 12.990/2014.

Essa última disposição legal, que instituiu ação afirmativa de caráter étnico-racial em certames públicos, é outro exemplo da robustez do acervo normativo que ampara tais direitos. Muito embora o debate ao redor das ações afirmativas não seja novo, nos dias de hoje ainda é necessário afastar determinadas imprecisões de modo a facilitar o entendimento completo da matéria. À semelhança de um dos apontamentos feitos por Gilmar Mendes em seu voto na ADPF 186, subsequentemente cabe fazer uma explicação, em especial, acerca da natureza das políticas de afirmação.

## 2.3 DISCRIMINAÇÕES POSITIVAS E COTAS SÃO SINÔNIMOS?

A partir da análise prévia da definição de ação afirmativa articulada ao panorama nacional, bem como de deliberações do Supremo Tribunal Federal (STF) envolvendo ações afirmativas, percebe-se que a política de cotas é uma espécie conhecida de discriminação positiva. Entretanto, vale a pena destacar: elas não são sinônimos.

Para ajudar no exercício dessa diferenciação, as disposições preliminares do Decreto 11.785/2023 (mencionado na subdivisão 2.1), que constituiu o Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA) exemplificam o seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Programa Federal de Ações Afirmativas - PFAA, no âmbito da administração pública federal direta, com a finalidade de promover direitos e a equiparação de oportunidades por meio de ações afirmativas destinadas às populações negra, quilombola e indígena, às pessoas com deficiência e às mulheres, consideradas as suas especificidades e diversidades.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, são considerados ações afirmativas os programas e as medidas adotadas pelo Poder Público para corrigir as desigualdades e promover a equidade e os direitos de grupos sociais historicamente discriminados.

§ 1º Entre as modalidades de ações afirmativas que podem ser adotadas nas políticas públicas em favor dos grupos indicados no art. 1º, incluem-se:

- I - políticas de cotas ou reservas de vagas;
- II - bonificações ou critérios diferenciados de pontuação em processos seletivos;
- III - estabelecimento de metas destinadas a ampliar a participação e a inclusão dos referidos grupos;
- IV - critérios de desempate em processos competitivos, com vistas a ampliar a participação dos referidos grupos;
- V - cursos preparatórios voltados para processos seletivos;
- VI - programas de assistência financeira, incluída a concessão de bolsas e auxílios para garantir o acesso e a permanência em instituições de ensino ou de qualificação profissional;
- VII - políticas de acessibilidade arquitetônica, atitudinal, metodológica, instrumental, comunicacional ou programática; e
- VIII - destinação de parcela de recursos e fundos existentes para ações afirmativas ou criação de fundos específicos para ações afirmativas.

§ 2º Os órgãos da administração pública federal poderão implementar outras modalidades de ações afirmativas em favor dos grupos indicados no art. 1º, no âmbito de suas competências e observado o disposto na legislação. (Brasil, 2023, cap. I, arts. 1 e 2).

O art. 2º, § 1º, inciso I do PFAA dispõe que a política de cotas é uma modalidade de ação afirmativa, aliás, os incisos consecutivos desse dispositivo elencam espécies distintas de discriminações positivas. Depois, o parágrafo

segundo do mesmo artigo frisa que o rol dessas ações não se esgota nas inclusões observadas no Decreto. Por serem plurais, as ações afirmativas possuem composições variadas, no caso do Programa os arts. 1º e 2º, *caput* também sublinham a quem ele se destina e o seu respectivo propósito.

De volta ao estudo do art. 19, III da CRFB/88, logicamente ao ente federativo compete delimitar um destinatário no momento da composição da política afirmativa. Outrossim, ações positivas, ao fim e ao cabo, constituem-se em reparações designadas a grupos negativamente discriminados. Com efeito, a entidade federada ciente desse fundamento não guarda competência para reparar aqueles que não se encontrem desiguais perante aos demais.

Tendo em vista a constitucionalidade, por ora defendida, da composição de ação afirmativa por ente federativo, o parecer crítico relativo ao artigo 19, inciso III da Constituição não se encerra por aqui. O próximo capítulo analisará se, no entanto, a discriminação positiva, na esfera da organização político-administrativa brasileira é compatível, por fim, com a igualdade constitucional.

### **3 A POLÍTICA AFIRMATIVA POR TODA PARTE: IGUALDADE (MATERIAL), DIREITOS HUMANOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

O art. 5º, *caput* estabelece a igualdade constitucional e inaugura o Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da CRFB/88. Isto posto, a investigação ao redor do significado em vigor conectado a ideia de igualdade surge como uma tarefa importante para averiguar a compatibilidade, à luz da Constituição, de um ente federado instituir uma política afirmativa. Portanto, as próximas reflexões sem demora ilustrarão a profundidade teórica própria dessa discussão.

Ao examinar o art. 19, III da Constituição Federal, José Afonso da Silva (2020) além de salientar expressamente a coligação de tal norma com o princípio da igualdade também pontua o seguinte:

O art. 19 contém vedações gerais dirigidas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Visam o equilíbrio federativo. [...] A vedação [do inciso III] de criar distinções entre brasileiros [ou preferências entre si] coliga-se com o princípio da igualdade. [...] O ato discriminativo será nulo e a autoridade responsável por ele poderá incidir no crime previsto no art. 5º, XLI [da Constituição] (Silva, 2020, p. 480).

O capítulo anterior defendeu a hipótese de que a instituição de ação afirmativa não ofenderia o equilíbrio federativo especificado pelo autor, tendo em vista a sua natureza, em síntese, de discriminação positiva. Para manter a lógica do raciocínio construído até aqui, continua razoável defender que o ato discriminativo dito pelo jurista seria o de traço negativo, distinto da política afirmativa. Inclusive, a punição legal vista diz respeito a “discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” (Brasil, 1988, art. 5º, XLI).

Nesse sentido, a demonstração da constitucionalidade de ações afirmativas (como as escolhidas nos exemplos passados) é útil para deduzir que discriminações positivas compatíveis com a Constituição seriam incapazes de atentar, por óbvio, contra ela mesma. Logo, os princípios da unidade de nacionalidade dos brasileiros e o da paridade dos entes federados, referenciados por José Afonso da Silva, não são necessariamente antagônicos a tais políticas. A compreensão relativa à essência da ação positiva, contudo, é tão significativa quanto entender o conteúdo profundo do direito de igualdade, a seguir considerado.

### 3.1 A INTERPRETAÇÃO DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL COMO PONTO DE PARTIDA PARA O ESTUDO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Inicialmente, Cármen Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 295) afirma que “a ação afirmativa constitui, pois, o conteúdo próprio e essencial do princípio da igualdade jurídica tal como pensado e aplicado, democraticamente, no Direito Constitucional Contemporâneo”. Entretanto, é honesto admitir que esta análise não busca sustentar a constitucionalidade de toda e qualquer discriminação positiva. Em verdade, Robert Alexy (2008, p. 426) ao tratar sobre o direito geral de igualdade também concebe que “uma discriminação com o objetivo de fomentar [...] igualdade [...] somente é obrigatória se houver razões suficientes para tanto”.

Diante disso, faz-se interessante notar a transformação da igualdade constitucional na passagem do tempo. Com base na reflexão em matéria de Direitos Humanos, Flávia Piovesan (2009) destaca como a aceção formal desse princípio teve a sua importância na conclusão do século XVIII. Evidentemente, nos dias atuais a igualdade formal está longe de ser obsoleta para o ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, definir apenas formalmente o direito de igualdade no momento atual seria como enxergar as Ciências Jurídicas pelas lentes do passado.

Em ponderações acerca do Direito Contemporâneo e da dignidade humana, Luís Roberto Barroso (2013) enfatiza a relação de tal fundamento com o princípio da igualdade. Na prática, assume-se que a possibilidade de uma diferenciação não é por si só um problema, pois pode ser necessária para materializar a norma constitucional em sua integralidade. André Ramos Tavares (2006) ainda entende a igualdade como onipresente, fulcro e pressuposto para a dignidade.

Como resultado, Tavares chama de “mínimo de igualdade imediata” a junção dos dois princípios (igualdade em dignidade). Ademais, Wallace Corbo (2015) disserta sobre como as ações afirmativas do mesmo modo são um dos remédios para discriminações indiretas, isto é, quando “uma norma geral e abstrata, aplicável e aplicada a todos e despida de expressas intenções ou critérios discriminatórios constitucionalmente proibidos, gera efeitos especialmente prejudiciais contra determinados grupos” (Corbo, 2015, p. 16).

Aliás, Paulo Gustavo Gonet Branco (2003) reforça o revés da igualdade constitucional alicerçada tão somente pela sua dimensão formal, como antes exposto e abaixo se observa:

Ao princípio da igualdade, sob o aspecto formal, repugna o tratamento arbitrário [...] mas não chega a inspirar ações a serem tomadas para aplacar disparidades sociais. Nesse sentido é que se diz que se trata de um princípio negativo. Ele desqualifica o tratamento desigual pela lei, mas não propugna pela adoção de um determinado comportamento concreto, material, útil para a reversão de situações de desnível no gozo efetivo de bens e direitos. A crítica que recebe tem raiz justamente nisso. Na medida em que não se presta para mitigar as desigualdades de fato enquistadas na sociedade, contribui para perenizá-las (Branco, 2003, p. 135).

O teor democrático da Constituição Federal de 1988 torna-se também um atributo digno de interpretação. A propósito, Kabengele Munanga (2022) possui entendimentos que podem ser estendidos para compreender necessidades contemporâneas do Estado de Direito nacional:

A democracia enquanto processo e não como produto acabado não pode ser efetivamente construída se continuarmos a opor a igualdade e a diferença em vez de combiná-las para podermos viver juntos, iguais e diferentes. [...] Esse reconhecimento se configura como uma questão de justiça social e de direitos coletivos e é considerado como um dos aspectos das políticas de ação afirmativa (Munanga, 2022, p. 117-118).

Por sinal, Oscar Vilhena Vieira (2007) defende como a desigualdade brasileira compromete a configuração estatal constituída já no art. 1º, *caput* da CRFB/88. Em um texto clássico e ainda atual, José Afonso da Silva (1988) ensina que a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito é a superação de desigualdades e o estabelecimento de uma democracia em que a justiça social se materialize.

Sendo assim, a política pública afirmativa criada por um ente federativo para, por exemplo, assegurar igualdade concreta em contexto de assimetria regional não é uma ação, em si, contrária à Constituição. A tempo, Clèmerson Merlin Clève (2016, p. 555) redige que a igualdade constitucional é um princípio “cuja expressão democrática mais atualizada é a ação afirmativa”.

Muito embora o fundamento da dignidade humana tenha sido previamente citado, dada sua grande relevância maiores aprofundamentos acerca dele se fazem oportunos. À frente e sem prejuízo somam, ao conjunto da obra, as contribuições relacionadas aos estudos em direitos humanos.

### 3.2 OS DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS POSITIVAS

A princípio, Valerio de Oliveira Mazzuoli (2018) realça que o direito à igualdade material está ligado com a observância dos direitos humanos de grupos minoritários e vulneráveis. Por falar nisso, convém chamar atenção para a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, equivalente à emenda constitucional na forma do art. 5, §3º da CRFB/88.

Com efeito, o Decreto 10.932/2022 promulgou tal convenção internacional firmada na Guatemala pelo país em 2013. As políticas públicas positivas são mencionadas duas vezes: a primeira, no Artigo 1 e a segunda no Artigo 5, dentro do Capítulo III (Deveres do Estado). De início, a Convenção define que ações afirmativas não geram discriminações raciais de acordo, obviamente, com o respeito aos demais termos estabelecidos.

Ato contínuo, o Brasil firmou que tais políticas possuem compatibilidade com os direitos humanos pois amparam “o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais, [...] com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso” (Brasil, 2022, Art. 5). Outrossim, o Decreto 6.949/2009 constitucionalizou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que bem como a última norma vale a pena ser comentada.

Nesse prisma, o Artigo 27, alínea “h”, que trata de trabalho e emprego determina que o Estado brasileiro não se isente de “promover o emprego de pessoas com deficiência no setor privado, mediante políticas e medidas apropriadas, que poderão incluir programas de ação afirmativa, incentivos e outras medidas” (Brasil, 2009, Art. 27, h). Ao fim e ao cabo, os dois exemplos normativos convencionam ações que não se confundem com cenários de discriminação negativa, fortalecendo o discernimento do artigo 19, III da CRFB/88 presente no primeiro capítulo.

De resto, Antônio Augusto Cançado Trindade (2017, p. 185) reconhece na dignidade humana “o próprio fim do Direito, do ordenamento jurídico, tanto nacional quanto internacional”. Seguidamente, o art. 1º, III da Constituição e como ele interage com a política afirmativa é o que motiva a continuidade das explicações propostas.

### 3.2.1 A dignidade humana e as ações afirmativas

O texto constitucional de 1988 dispõe que a dignidade (da pessoa) humana é princípio fundamental da República Federativa do Brasil. Por sua vez, Flávia Piovesan (2025) transmite como esse conceito dialoga com o substrato das ações afirmativas:

O direito à igualdade material [fundamento das discriminações positivas], o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades integram a essência dos direitos humanos, em sua dupla vocação em prol da afirmação da dignidade humana e da prevenção do sofrimento humano. A garantia da igualdade, da diferença e do reconhecimento de identidades é condição e pressuposto para o direito [...] ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, transitando-se da igualdade abstrata e geral para um conceito plural de dignidades concretas (Piovesan, 2025, p. 345).

Para José Afonso da Silva (1988), a vida com dignidade também é um imperativo que se conecta com o significado de justiça social, decorrendo em violação a tal princípio a existência de intensa desigualdade. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho (2010) vive de maneira digna quem conta com as circunstâncias para assim existir. Basicamente, resta nítido o respaldo das observações autorais outrora anotadas.

Conforme ressalta Cármen Lúcia Antunes Rocha (2001, p. 57), “com o acolhimento desse princípio [da dignidade humana], o Estado é obrigado a adotar políticas públicas inclusivas”. Oscar Vilhena Vieira (2002, p. 21) ao discorrer sobre o cerne filosófico dos direitos humanos assevera: “O Estado e os direitos são, assim, obras humanas que têm por única finalidade a preservação da esfera de dignidade das pessoas”.

Há, através das palavras de Vieira, um espírito que se assemelha ao da política positiva, ou seja, no fim do caminho o alcance atribuído a ação afirmativa não é muito diferente da filosofia em apreço. Por conseguinte, Daniel Sarmento (2001, p. 157) escreve que “com o passar do tempo, tornou-se claro que a simples abstenção estatal não seria suficiente para assegurar a dignidade da vida humana”. Além disso, como os objetivos fundamentais do país, constituídos no artigo 3º da CRFB/88 acompanham os aspectos elementares do debate em volta das ações afirmativas é o que dá sequência ao trabalho em curso.

### 3.3 A AÇÃO AFIRMATIVA EM FACE DO ART. 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No tocante ao dispositivo em questão, Canotilho *et al.* (2018) lecionam que:

a Constituição, enquanto explicitação do pacto de (re)fundação da sociedade ocorrido a partir de um legítimo processo constituinte, define um novo modelo de nação, impondo perceber o art. 3º da Constituição do Brasil como estabelecedor dos parâmetros constitucionais para a verificação da compatibilidade da atividade estatal em face dos desígnios teleológicos que define. Mais do que procedimentos, a Constituição instituidora do Estado Democrático de Direito apresenta, a partir de uma revolução copernicana do direito constitucional, [...] uma nova feição: a de transformação das estruturas da sociedade (Canotilho *et al.*, 2018, p. 154).

Comentando as disposições constitucionais brasileiras, o jurista português traz várias considerações que se parafraseiam adiante. Em primeiro lugar, ele aponta que uma das ações do Poder Executivo é a de elaborar e implementar a política pública. Assim sendo, Canotilho *et al.* (2018) acentuam que os objetivos fundamentais da CRFB/88 por consequência não se separam da atuação dos entes federativos.

Se discriminações positivas são políticas públicas, qual é a razão para que uma ação afirmativa, instituída por entidade federada não seja constitucional? Um questionamento, porém, nasce naturalmente com a leitura do último inciso, dado que ele vedaria discriminação de qualquer tipo. Para evitar repetições desnecessárias, a ponderação de Luís Roberto Barroso no RE 614.873/AM (tratado no capítulo pregresso) satisfaz a resposta da pergunta.

Melhor dizendo: haja vista a relação implícita do art. 19, III da CRFB/88 com o conceito de discriminação negativa, caso o artigo 3º, IV vedasse a política afirmativa o comentário de Barroso deixaria de ser coerente, no entanto ele é verdadeiro. Para não ficar nenhuma dúvida, basta captar que em ambos os artigos a discriminação evidenciada é a de caráter negativo. Ainda sobre o art. 3º, Alexandre de Moraes (2024) explica que:

Os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da República: construção de uma sociedade justa. Para adoção desse preceito, deve existir uma política legislativa e administrativa que não pode contentar-se com a pura igualdade legal, adotando normas especiais tendentes a corrigir os efeitos díspares ocasionados pelo tratamento igual dos desiguais, buscando a concretização da igualdade social (Moraes, 2024, p. 19).

Para dizer o essencial, Fábio Konder Comparato (2013, p. 304) registra que os quatro incisos da disposição “orientam todo o funcionamento do Estado e a organização da sociedade”. Adicionalmente, Luís Roberto Barroso (2012, p. 219) elucida que “o fato de a Constituição desigualar pessoas e discriminar situações - isto é, de abrir exceções à regra geral da igualdade - não constitui, em si, qualquer anomalia”. Em seguimento, lembrar que o instituto das ações afirmativas não é uma exclusividade da ordem doméstica oferece uma chance de ouro: a do aprendizado pelo mundo afora, que, de imediato, se desenvolve.

### 3.4 AS LIÇÕES DOS PROGRAMAS DE AFIRMAÇÃO INTERNACIONAIS

De antemão, André de Carvalho Ramos (2025, p. 622) expõe que “no Direito Comparado, [...] a Suprema Corte americana foi protagonista na aceitação da teoria do *treatment as equal*, [...] pela qual foram aceitas as políticas públicas ou condutas privadas que tratam desigualmente os desiguais”. As políticas de reserva (assim chamados os programas de afirmação indianos) fornecem ao Brasil, outra nação do Sul global, valiosos ensinamentos, dissertados por Verônica Toste Daflon (2007):

a longa duração das políticas de preferência na Índia já sedimentou alguns pressupostos básicos da ação afirmativa que são debatidos hoje no Brasil de forma bastante acirrada e dizem respeito à questão da igualdade formal e substantiva, bem como ao suposto enfraquecimento do mérito perpetrado por essas medidas. Mesmo alguns dos opositores de políticas dessa natureza na Índia admitem que a igualdade formal, o universalismo, falha em produzir condições mínimas de igualdade de oportunidades para que as pessoas realizem suas diferentes concepções de bem [...]. Em outras palavras, admite-se que desigualdades acumuladas impedem que as diferenças derivadas desta situação possam ser justificadas em termos de mérito ou desempenho, uma vez que os competidores não dispõem das mesmas condições iniciais. A moral da história consiste [...] que tratar igualmente os desiguais é uma forma de perpetuar a desigualdade e que apenas a proteção especial dos desprivilegiados pode produzir a igualdade substantiva e o mérito verdadeiro (Daflon, 2007, p. 115).

Em complemento, João Feres Júnior *et al.* (2018, p. 24) sublinham que “países como a Malásia e a África do Sul conceberam a ação afirmativa como meio de produzir reconciliação nacional e aumentar a integração em sociedades que por muito tempo foram profundamente divididas por percepções raciais e étnicas”. Inclusive, enfatiza Sueli Carneiro (2011):

as políticas de ações afirmativas têm sido implementadas na diversidade enorme de países. Elas têm sido praticadas para atender a diferentes segmentos da população que por questões históricas, culturais ou de racismo e discriminação foram prejudicados em sua inserção social e participação igualitária no desenvolvimento desses países. Além dos Estados Unidos, há exemplos na Inglaterra, no Canadá (indígenas, mulheres e negros), [...] Colômbia (indígenas), Austrália, Nova Zelândia, [...] Noruega, Bélgica (imigrantes), [...] China e Peru (Carneiro, 2011, p. 27).

Outrossim, Carneiro (2011, p. 28) menciona que “no Brasil as ações afirmativas patinam em um debate escapista, [...] que esconde o desejo de permanência do *status quo* [...] além de reproduzir e ampliar as desigualdades raciais e retardar o desenvolvimento”. Portanto, após rápido giro pelo globo, novas anotações conduzem os passos subsequentes da jornada constitucional em evidência.

#### **4 A INTERAÇÃO DAS AÇÕES POSITIVAS COM A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NACIONAL E APROFUNDAMENTOS REMANESCENTES**

Oportunamente, Paulo Bonavides (2001, p. 28) sintetiza uma sabedoria que guia o estudo aqui proposto: “o quebrantamento do espírito da Constituição configura a maior das inconstitucionalidades”. A seguir, Bonavides (2004) pormenoriza esse preceito:

Vinculada ao conceito de sistema, cada Constituição adquire, por conseguinte, um certo perfil ou caráter individual, traço peculiar que o intérprete não deve menosprezar, do contrário jamais logrará penetrar o verdadeiro ‘espírito da Constituição’, cujo reconhecimento é indispensável [...] Essa feição particular, formadora do espírito da Constituição, deriva dos valores que entram no sistema, nele vivem e atuam, e sobre ele se projetam [...] A interpretação de todas as normas constitucionais vem portanto regida basicamente pelo [...] sistema. Faz-se assim suspeita ou falha toda análise interpretativa de normas constitucionais tomadas [...] à margem do amplo contexto que deriva do sistema constitucional. De modo que nenhuma liberdade ou direito, nenhuma norma de organização ou construção do Estado, será idônea, fora dos cânones da interpretação sistemática, única apta a iluminar a regra constitucional em todas as suas possíveis dimensões de sentido para exprimir-lhe corretamente o alcance e grau de eficácia (Bonavides, 2004, p. 130-131).

O desafio, sobretudo hermenêutico, contido no exame do texto constitucional é o primeiro foco do capítulo agora redigido. Quanto à pertinência da interpretação normativa, frisa Konrad Hesse (2009):

Dado que a Constituição pretende ver-se ‘atualizada’ e tendo em conta que as possibilidades e condicionamentos históricos dessa ‘atualização’ vão se alterando, será preciso dar preferência à solução dos problemas jurídico-constitucionais, sobretudo aos pontos de vista que ajudem as normas da Constituição a alcançar a máxima eficácia (Hesse, 2009, p. 115-116).

Antes de tudo, lembrar que Clève (2016) visualiza as ações positivas como manifestações modernizadas da igualdade constitucional é um ótimo resgate para estabelecer uma relação entre elas e o previsto por Hesse. Aproveitando o ensejo, não custa recapitular que essa realidade movimenta a organização político-administrativa nacional para projetos concretos.

A tempo, observa Lenio Streck (1999, p. 188) que Konrad Hesse (com base, inicialmente, em Hans-Georg Gadamer) sugere um olhar singular, renovado para o campo hermenêutico no Direito, adicionando que segundo Hesse “o teor da

norma somente se complementa no ato interpretativo. A concretização da norma pelo intérprete vai pressupor (sempre) uma compreensão desta”.

Em suma, ao considerar como o federalismo brasileiro opera, qual seria a explicação constitucional para, por exemplo, inviabilizar uma composição afirmativa em determinado município para atender a certa demanda local? Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 26) ensina que “quando uma sociedade está organizada de tal modo que só promove o bem de uma parte de seus integrantes, é sinal de que ela está mal organizada e afastada dos objetivos que justificam sua existência”.

Consequentemente, sem dúvida o entendimento apartado da organização federativa, desconectado com o restante da Constituição de 1988 é inexato. Logo, leciona André Ramos Tavares (2025):

Considera-se a Constituição como um sistema e, nessa medida, um conjunto coeso de normas. [...] Assim, não se pode tomar uma norma como suficiente em si mesma. [...] A doutrina tem assinalado a imperiosidade em proceder, sempre, a uma harmonização dos significados atribuíveis às normas constantes de uma mesma Constituição. [...] Essas ideias desenvolvem-se tendo como suporte a interpretação sistemática. Sendo a Constituição um sistema, deve-se admitir a coesão entre as normas, de maneira a considerá-las ordenadas e perfazendo um corpo harmônico (Tavares, 2025, p. 142-143).

Do mesmo modo, grifa Paulo Bonavides (2004, p. 129): “o sistema serve de base a um dos métodos mais conhecidos da hermenêutica clássica [...] Graças a esse meio [...] é possível inquirir a norma em sua essência lógica, em conexão com as demais normas e, finalmente, referi-la a todo o ordenamento”. Ademais, destaca Sueli Carneiro (2011, p. 105): “o princípio que orienta a adoção de políticas [...] afirmativas [...] baseia-se num imperativo ético e moral de reconhecimento das desvantagens historicamente acumuladas”.

Outrossim, Florestan Fernandes (patrono da Sociologia brasileira, de acordo com a literalidade da Lei 11.325/2006) escreve o seguinte:

A continuidade da ordem social depende de mecanismos de mudança interna, que reajustem as partes do sistema social - estrutural, organizatória e moralmente - à capacidade conquistada pelas diferentes classes de participar (idealmente de modo equitativo) dos direitos e garantias sociais (Fernandes, 2013, p. 453).

A propósito, Bonavides (2000) aborda a relevância da História para a Ciência Política. Nesse sentido, também é significativo expor o saber histórico como primordial para o Direito.

#### 4.1 O ENFRENTAMENTO DE ASSIMETRIAS SOCIAIS POR UM BREVE OLHAR HISTÓRICO

Herói para o país à luz da Lei 15.020/2024, afirma Darcy Ribeiro (2016, p. 28): “é a história que nos interpela. Não para nos dar um destino prescrito, inelutável. Mas para nos chamar a decidir sobre o destino que queremos ter”. O enfrentamento real da desigualdade, presente na essência das ações afirmativas, nada mais é do que um movimento atento a injustiças e a como combatê-las.

Além disso, Ribeiro (2014, p. 507) recorda que “somos povos novos ainda na luta para nos fazermos a nós mesmos”. Sem deixar de aprender com as experiências internacionais, a formulação de tais políticas públicas é um caminho para que a própria nação, ciente de sua história, enfrente as suas demandas. Seguidamente, a interface da esfera política com o debate em pauta é o próximo aprofundamento.

#### 4.2 O PRISMA POLÍTICO EM TORNO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Para dizer o essencial, João Feres Júnior *et al.* (2018) entendem a universidade pública como um alicerce importante na discussão sobre as ações afirmativas. Referência para a Educação Brasileira nos termos da Lei 12.612/2012, Paulo Freire (2001, p. 8) orienta que “a vocação para o ser mais, enquanto expressão da natureza humana fazendo-se na História, precisa de condições concretas sem as quais a vocação se distorce. Sem a luta política [...] essas condições necessárias não se criam”.

Portanto, aproximando as colocações de João Feres Júnior e Paulo Freire não é difícil enxergar o ensino superior público como um espaço de oportunidade. Por sinal, Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2001) precisamente grifa que:

Com efeito, por promover alterações em situações jurídicas há muito estabelecidas e tidas por muitos como perfeitamente naturais, qualquer programa de promoção de direitos civis, sobretudo os que envolvem a chamada discriminação positiva, tende a arrastar em sua trilha uma boa dose de controvérsia política. Nele invariavelmente se envolvem os três Poderes do Estado, sob o atento escrutínio da sociedade civil organizada (Gomes, 2001, p. 10-11).

Em boa hora, Fábio Konder Comparato (2014, p. 281-282) sublinha que “a desigualdade fragiliza sobremaneira as sociedades, [...] sem falar no obstáculo

quase insuperável que essa acentuada divisão entre ricos e pobres representa, para fazer funcionar o regime democrático”.

Ato contínuo, Comparato (2014, p. 302) menciona: com o aumento da desigualdade, a norma principiológica republicana “impõe o estabelecimento de políticas públicas destinadas a reduzi-la ao máximo”. Por último, Dallari (2014) evidencia o disposto abaixo:

[...] vivendo em sociedade é que a pessoa humana pode satisfazer suas necessidades, é preciso que a sociedade seja organizada de tal modo que sirva, realmente, para esse fim. E não basta que a vida social permita apenas a satisfação de algumas necessidades da pessoa humana ou de todas as necessidades de apenas algumas pessoas. A sociedade organizada com justiça é aquela em que se procura fazer com que todas as pessoas possam satisfazer todas as suas necessidades, é aquela em que todos, desde o momento em que nascem, têm as mesmas oportunidades (Dallari, 2014, p. 12-13).

Consequentemente, não é descabido propor que a ação afirmativa na organização político-administrativa nacional possa materializar um desempenho positivo, dada a convergência do seu prisma político com o espírito constitucional. A afinidade em apreço inclusive se aproxima do raciocínio anterior de Fábio Konder Comparato, como novamente registra Dalmo Dallari (2014):

[...] a experiência tem demonstrado que adianta muito pouco a lei dizer que todos são iguais [...] Com efeito, quando uns nascem ricos e outros pobres, as oportunidades são muito diferentes e por isso as pessoas se tornam socialmente diferentes, desprezando-se a igualdade (Dallari, 2014, p. 27).

Ainda quanto à igualdade - em especial a de oportunidades - e à semelhança de Comparato e Dallari, aponta Norberto Bobbio (1996):

[...] não é supérfluo, ao contrário, chamar a atenção para o fato de que, precisamente a fim de colocar indivíduos desiguais por nascimento nas mesmas condições de partida, pode ser necessário favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, isto é, introduzir artificialmente, ou imperativamente, discriminações que de outro modo não existiriam [...] Desse modo, uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades (Bobbio, 1996, p. 32).

Ao fim e ao cabo, leciona Paulo Bonavides (2001, p. 218): “sem justiça social não há Estado de Direito nem democracia que sobreviva nos países da periferia”. O significado mais detalhado dessa lição é o que dá sequência aos próximos apontamentos.

### 4.3 JUSTIÇA SOCIAL, DISCRIMINAÇÃO POSITIVA E O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Afinal de contas, o que é necessário saber acerca da justiça social? Sobre ela, ensina José Afonso da Silva (2004):

Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria [...] A Constituição de 1988 é mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica [...] que possibilitam a compreensão de que o capitalismo concebido há de humanizar-se (se é que isso seja possível). Traz, por outro lado, mecanismos na ordem social voltados à sua efetivação (Silva, 2004, p. 141-142).

Isto posto, Silva (2004, p. 144) enfatiza que “realizar a justiça social constitui uma norma-fim, que permeia [...] toda a ordenação constitucional porque nela se traduz um princípio político constitucionalmente conformador, que se impõe ao aplicador da Constituição”. Em seguimento, demonstra Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2001):

Vê-se, portanto, que a Constituição Brasileira de 1988 [...] permite, também, a utilização de medidas que efetivamente implementem a igualdade material [fundamento da discriminação positiva]. E mais: tais normas propiciadoras da implementação do princípio da igualdade se acham precisamente no Título I da Constituição, o que trata dos Princípios Fundamentais da nossa República, isto é, cuida-se de normas que informam todo o sistema constitucional, comandando a correta interpretação de outros dispositivos constitucionais (Gomes, 2001, p. 140).

Outrossim, Joaquim Barbosa (2001, p. 131) aborda que há, na materialidade desse princípio, uma “noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de se extinguir ou de pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social”.

Adicionalmente, Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2001, p. 80) sumariza uma reflexão expressiva e visível na realidade do país: “as nações que historicamente se apegaram ao conceito de igualdade formal são aquelas onde se verificam os mais gritantes índices de injustiça social”. Também citada por Gomes, Carmen Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 288) inclusive evidencia que “a Constituição Brasileira de 1988 [...] apresenta um momento novo no constitucionalismo pátrio: a

ideia de que não se tem a democracia social, a justiça social, mas que o Direito foi ali elaborado para que se chegue a tê-los”.

A seguir, as considerações finais completam o diagnóstico do art. 19, III do texto constitucional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo 170 inaugura o Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) e o Capítulo I (Dos Princípios Gerais Da Atividade Econômica) da Constituição Federal. Isto posto, inclusive tal dispositivo “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (Brasil, 1988, art. 170, *caput*).

Ademais, o inciso VII da norma dispõe, textualmente, que a redução das desigualdades regionais e sociais é princípio geral da atividade econômica do país. O art. 3º, IV também estabelece que, nos termos constitucionais, “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, art. 3, IV) é objetivo fundamental da nação.

Portanto, sem dúvida a igualdade constitucional é um dos alicerces do ordenamento jurídico brasileiro. Ao reiterar o combate à desigualdade, a Constituição demonstra que o ditame da justiça social é uma bússola que norteia o Direito Constitucional como um todo, não sendo apenas uma pedra angular da ordem e atividade econômica.

Ao grifar a precisão característica da justiça social, José Afonso da Silva pode ajudar o intérprete a visualizar as ações afirmativas, à luz do art. 19, III da CRFB/88 como uma possibilidade de aplicação prática desse princípio. A propósito, Joaquim Benedito Barbosa Gomes elucida que a igualdade substancial, cerne da política afirmativa é um comando que encaminha o domínio do texto constitucional remanescente.

A interpretação sistemática da Carta de 1988 é a técnica empreendida para amparar a hipótese levantada no trabalho, ou seja, a da relação implícita do art. 19, III da CRFB/88 com o conceito de discriminação negativa. Se interpretada de modo literal, a redação do conteúdo normativo em um primeiro momento aparenta vedar que um ente federativo institua uma ação afirmativa, dada a sua natureza de discriminação positiva.

Ainda quanto à interpretação da Constituição como sistema, é interessante perceber como Paulo Bonavides e André Ramos Tavares enxergam tal qual uma regra (por sinal clássica nas palavras de Bonavides), e não como aquela que convém a depender do contexto.

Contudo, apesar da expertise descrita não ser uma novidade jurídica, Joaquim Barbosa lembra que o caráter controverso das ações afirmativas é um

nítido revés para o avanço dessa discussão. O ensinamento de Luís Roberto Barroso no Recurso Extraordinário (RE) 614873 acerca da compatibilidade da política pública afirmativa com a Constituição é uma boa recondução do intérprete para a reflexão do art. 19, III da CRFB/88.

Logo, a hipótese que conecta tal disposição com um raciocínio de impedimento da discriminação negativa, comportando ações afirmativas, não contradiz o juízo de Barroso. Na prática, a observação hipotética guarda amparo tanto com o restante do ordenamento quanto com a análise da matéria pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Para ser justo, o primeiro capítulo examinou os exemplos do RE 614.873/AM e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.868/DF. Em primeiro lugar, é verdade que nesses programas de afirmação se verificaram desacordos com a CRFB/88.

Todavia, como exposto anteriormente, o STF diante de tais contextos visualizou inconstitucionalidades particulares aos formatos dessas ações afirmativas, que não se estendem a todas elas. Depois, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 19 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 foram os exemplares escolhidos para testar a hipótese intitulada no Capítulo 1.

Nele, os aspectos relativos à ADC 19 são bem explorados, contudo alguns detalhes da ADPF 186 agora ao final possibilitam uma conclusão satisfatória da defesa aqui pretendida. De volta ao exame do art. 19, III da CRFB/88, fica fácil perceber como a ADPF 186 é um bom exemplo para avaliar a robustez da hipótese do primeiro capítulo.

Em suma, naquela ocasião o Distrito Federal (ente federativo) instituiu uma ação afirmativa étnico-racial na Universidade de Brasília (UnB). Por conseguinte, é possível alcançar uma linha de pensamento: se ações afirmativas são constitucionais, de acordo com o STF (primeira observação) e também levando em conta que a instituição de discriminação positiva por entidade federada é constitucional (segunda observação, conforme a ADPF 186), ao fim pode-se averiguar que a leitura do art. 19, III da CRFB/88 diz respeito à vedação de discriminações negativas, que não se confundem com as ações afirmativas (desfecho).

Outrossim, o segundo capítulo inicia mostrando como tal hipótese é capaz de ganhar ainda mais força. Aliás, as ponderações de Carmen Lúcia Antunes Rocha são fundamentais para entender que o Direito serve justamente para propiciar a justiça social (ou seja, tecnicamente seria uma de suas aptidões).

Oportunamente, a retrospectiva e prospecção da política positiva, mencionadas por Flávia Piovesan (no Capítulo 1, contudo com contribuição para o segundo) são ótimos atributos para perceber a natureza completa dos programas de afirmação. Sem desconsiderar o passado, a ação afirmativa no presente e futuro oportuniza as transformações de fato necessárias ao país.

Adiante, o Estado Democrático de Direito, na análise de Oscar Vilhena Vieira é subvertido pela assimetria da sociedade brasileira. Ora, para combater as disparidades abissais da nação, ao final sem dúvida tem-se nas ações afirmativas uma alternativa constitucional.

Novamente Piovesan, ao tratar do direito que as pessoas têm de se desenvolverem traz um fundamento importante para, por exemplo, a Lei de Cotas (Nº 12.711). De volta a Carmen Lúcia Antunes Rocha, a obrigação existente para que a estrutura estatal crie a política pública de inclusão é mais um ponto significativo.

No entanto, como visto, a lição de Robert Alexy ajuda no alerta para o conteúdo dos programas afirmativos, isto é, como eles são construídos, dada a conformidade da ação afirmativa, a princípio, com o texto constitucional, porém que não é imune a vícios de constitucionalidade.

Nessa altura, faz-se conveniente suscitar a crítica de Paulo Bonavides, que já chamou os objetivos do art. 3º da CRFB/88, inclusive, de “poesia constitucional”. Todavia, José Joaquim Gomes Canotilho *et. al* anota que o dispositivo está conectado com as entidades federadas.

Elas não podem, por óbvio, desconsiderar a Constituição, a propósito, Fábio Konder Comparato reforça a base do art. 3º para todo o sistema estatal. A contribuição de Hesse é um excelente contraponto para a crítica de Bonavides, no sentido da observância do caráter normativo do texto constitucional e da “máxima eficácia” dele, nos exatos termos de Konrad Hesse.

Em síntese, as discriminações positivas materializam um substrato relevante para a reflexão sobre o que concretamente significa a igualdade na CRFB/88. Por consequência, as ações afirmativas são um movimento do Estado

Democrático de Direito que reconhece os desafios sociais advindos de desigualdades históricas e profundas. Finalizando o Capítulo 2, as lições dos (diversos) programas de afirmação internacionais possuem pertinência para constatar como as ações positivas podem impulsionar mudanças expressivas ao redor do mundo.

Das experiências estrangeiras, os Estados Unidos da América (EUA) são comumente citados. Entretanto, outros países do Sul global (África do Sul, Colômbia, Peru e assim por diante) fornecem, da mesma forma, ótima base comparativa e de estudos para a implementação, no Brasil, de políticas dessa natureza.

O PFAA - Programa Federal de Ações Afirmativas (Decreto 11.785/2023) foi estudado brevemente e a título de exemplo para estabelecer diferenciações entre ações afirmativas e cotas no Capítulo 1. Ele é uma boa referência de como a política positiva pode ser implementada (Capítulo III do Decreto), monitorada e avaliada (Capítulo IV). No Anexo A, após as referências da monografia foram separados os arts. 3 e 4 (base principiológica e propósitos do Programa), em continuação às disposições preliminares vistas na subdivisão 2.3, que explicam o Programa em geral.

O terceiro e último capítulo trata dos direcionamentos restantes. Portanto, o entendimento sistemático da Constituição é útil para responder objetivamente ao problema da pesquisa e auxiliar a percepção de que as normas constitucionais interagem entre si, sem ignorar o que Paulo Bonavides chama de “espírito constitucional”.

Fundado na dignidade humana, ele está presente em todo o ordenamento. Bonavides adiciona que dentro do sistema constitucional existem valores, e certamente um deles é o da justiça social, textualmente afirmando que sem ela não há Estado Democrático de Direito no Brasil.

Isto posto, Fábio Konder Comparato e Dalmo Dallari convergem ao versar do abismo entre ricos e pobres, sendo essa uma de diferentes assimetrias da nação. A posterior exposição de Norberto Bobbio é frutífera ao demonstrar como uma desigualdade pode, a depender do caso, ser uma alternativa para de fato concretizar a igualdade.

Em exercício retrospectivo, a história brasileira é permeada por desigualdades, que não tendem a mudar sob o prisma formal da igualdade.

Portanto, torna-se fundamental pensar acerca da organização social e de como a estrutura federativa pode se movimentar em face das necessidades nacionais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; SILVA, Virgílio Afonso da. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 669 p. (Teoria & Direito público) ISBN: 8574208728.

BARROSO, Luís Roberto. "Aqui, lá e em todo lugar": a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 50, p. 95-147, 2013.

BARROSO, L. R. **Interpretação e Aplicação da Constituição, 7ª edição**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. *E-book*. p.219. ISBN 9788502075313. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502075313/>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BOBBIO, Norberto; COUTINHO, Carlos Nelson. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. 96p. ISBN: 8500331933.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 498p. ISBN: 8574200239.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806p. ISBN: 8574206210.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. 280p. ISBN 8574202797.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Ação afirmativa e direito constitucional: Exposição no V Congresso de Direito Constitucional do IDP - 19.11.2002. **Direito Público**. Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 131-140, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Decreto Nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm). Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Decreto Nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm). Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Decreto Nº 11.785, de 20 de novembro de 2023. Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11785.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11785.htm). Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Lei Nº. 11.325, de 24 de julho de 2006. Declara o sociólogo Florestan Fernandes patrono da Sociologia brasileira. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/L11325.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11325.htm). Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Lei Nº 12.612, de 13 de abril de 2012. Declara o educador Paulo Freire Patrono da Educação Brasileira. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12612.htm). Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Lei Nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei Nº 15.020, de 12 de novembro de 2024. Inscreve o nome de Darcy Ribeiro no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L15020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15020.htm). Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 19/DF. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – LEI Nº 11.340/06 – GÊNEROS MASCULINO E FEMININO – TRATAMENTO DIFERENCIADO.** O artigo 1º da Lei nº 11.340/06 surge, sob o ângulo do tratamento diferenciado entre os gêneros – mulher e homem –, harmônica com a Constituição Federal, no que necessária a proteção ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira. **COMPETÊNCIA – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – LEI Nº 11.340/06 – JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER.** O artigo 33 da Lei nº 11.340/06, no que revela a conveniência de criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, não implica usurpação da competência normativa dos estados quanto à própria organização judiciária. **VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – REGÊNCIA – LEI Nº 9.099/95 – AFASTAMENTO.** O artigo 41 da Lei nº 11.340/06, a afastar, nos crimes de violência doméstica contra a mulher, a Lei nº 9.099/95, mostra-se em consonância com o disposto no § 8º do artigo 226 da Carta da República, a prever a obrigatoriedade de o Estado adotar mecanismos que coíbam a violência no âmbito das relações familiares. Relator: Min. Marco Aurélio, 09 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=217154893&ext=.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.868/DF.** Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital 3361/2004. Sistema de cotas para ingresso nas Universidades e faculdades públicas do Distrito Federal. 3. Reserva de 40% das vagas para alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinamentos fundamental e médio em escolas públicas do Distrito Federal. 4. Discriminação em razão da origem. Critério espacial que não se justifica em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade aos oriundos da escola pública. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Distrito Federal”, constante do artigo 1º da Lei Distrital 3.361/2004. Modulação de efeitos. Relator: Min. Gilmar Mendes, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454083>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos arts. 1º, *caput*, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II, XXXIII, XLI, LIV, 37, *caput*, 205, 206, *caput*, I, 207, *caput*, e 208, V, todos da Constituição Federal. Ação julgada improcedente. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril

de 2012. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693&prcID=2691269#>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 614.873/AM**. Reserva de vagas em vestibular de universidade estadual para egressos de escolas de ensino médio da respectiva unidade federativa. Lei do Estado do Amazonas 2.894/2004, que cria sistema de cotas para preenchimento de vagas em universidade estadual para candidatos egressos de escolas localizadas no respectivo ente federativo. Não pode o ente federativo criar discriminações regionais infundadas, de forma a favorecer apenas os residentes em determinada região, sob pena de violação aos artigos 3º, IV; 5º, *caput*; e 19, III, todos da Constituição Federal. Impossibilidade de os entes da federação brasileira estabelecerem relações de preferências entre brasileiros em razão de sua origem ou procedência. Precedentes. Relator: Min. Marco Aurélio, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364140823&ext=.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Das Constituições dos Direitos à Crítica dos Direitos. **Direito Público**, v. 2, n. 7, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1360>. Acesso em: 13 mar. 2025.

CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; et al. **Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. *E-book*. p.154. ISBN 9788553602377. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011. 190 p. (Consciência em debate) ISBN: 9788587478542.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ações Afirmativas, Justiça e Igualdade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 542-557, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/115614>. Acesso em: 22 fev. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista: para compreender o mundo em que vivemos, 2ª edição**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. *E-book*. p. 302. ISBN 9788502229945. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502229945/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

COMPARATO, F. K. **Rumo à justiça, 2ª edição**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. *E-book*. p.304. ISBN 9788502178588. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502178588/>. Acesso em: 19 mar. 2025.

CORBO, Wallace de Almeida. Por que não uma igualdade para valer? Reconhecimento, minorias e a vedação à discriminação indireta no Brasil. 2015. 310 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DAFLON, Verônica Toste. Políticas de reserva: o modelo indiano de ação afirmativa. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 306 p. ISBN: 9788502103252.

DALLARI, D. **Viver em sociedade**. 2. ed. Frutal: Prospectiva, 2014. ISBN: 9788567463483.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 99, p. 257-293, set. 2016.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Coleção Sociedade e Política. ISBN: 9786599036477. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. São Paulo: Global, 2013. 494 p. ISBN: 9788526019812.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 57 p. (Questões da Nossa Época 23). ISBN: 8524905069.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 454 p. ISBN: 8571472483.

GOMES, J. B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, p. 129-152, 1 jul. 2001.

HESSE, Konrad. **Série IDP - Temas fundamentais do Direito Constitucional, 1ª edição**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009. *E-book*. p.115-116. ISBN 9788502139480. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502139480/>. Acesso em: 04 abr. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. 624 p. ISBN: 9788530980429.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 40ª Edição 2024**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. *E-book*. p.19-20. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MUNANGA, Kabengele. O mundo e a diversidade: questões em debate. **Estudos Avançados**, v. 36, n. 105, p. 117-129, 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 75, n. 1, p. 107-113, 2009.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos - 13ª Edição 2025**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. *E-book*. p.345. ISBN 9788553626434. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626434/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos - 12ª Edição 2025**. 12. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. *E-book*. p.622. ISBN 9788553625888. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625888/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

RIBEIRO, Darcy. **O Brasil como problema**. São Paulo: Global, 2016. 347 p. ISBN: 9788526022850.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Global, 2014. 545 p. ISBN: 9788526019645.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul. 1996.

ROCHA, C. L. A. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 2, n. 2, p. 49-67, 2001.

SARMENTO, Daniel. Direitos sociais e globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 223, p. 153-168, 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48317. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/48317>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 277p. ISBN: 8574203750.

SILVA, J. A. da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 89-94, 1998. DOI: 10.12660/rda.v212.1998.47169. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47169>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. 936 p. ISBN: 9788539204625.

SILVA, J. A. da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988. DOI: 10.12660/rda.v173.1988.45920. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45920>. Acesso em: 2 mar. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. 264p. ISBN: 857348103X.

TAVARES, André Ramos. Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, v. 47, n. 1-2, p. 313-331, 2006.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional - 23ª Edição 2025**. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. p.142-143. ISBN 9788553624416. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624416/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: FUNAG, 2017. 463 p. ISBN: 9788576317203.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007.

VIEIRA, O. V. A gramática dos Direitos Humanos. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 4, p. 13-33, 2002. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/42>. Acesso em: 15 mar. 2025.

## **ANEXO A – MAIS DETALHES SOBRE O PFAA (DECRETO 11.785/2023)**

Art. 3º São princípios do PFAA:

- I - a transversalidade, a interseccionalidade e a intersetorialidade nas políticas públicas na perspectiva de gênero, de raça, de etnia e de pessoas com deficiência;
- II - o respeito à autodeterminação, à integridade e à plena efetividade dos direitos das populações negra, quilombola e indígena, das pessoas com deficiência e das mulheres; e
- III - a participação e o controle social nas políticas públicas.

Art. 4º São objetivos do PFAA:

- I - promover a inclusão de pessoas negras, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e mulheres por meio de políticas públicas de ações afirmativas para fins de reparação, valorização e acessibilidade;
- II - valorizar a contribuição histórica de pessoas negras, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e mulheres na formação da sociedade brasileira;
- III - incluir em planos e ações de desenvolvimento de pessoas conteúdos relativos à formação e à sensibilização sobre a diversidade;
- IV - promover campanhas periódicas sobre as ações afirmativas sobre o respeito à diversidade e a inclusão;
- V - promover a acessibilidade nos órgãos da administração pública federal direta;
- VI - fomentar a participação de pessoas negras, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e mulheres na composição de colegiados;
- VII - promover ambiente favorável à inovação, com vistas ao desenvolvimento e à disseminação de soluções para a promoção da diversidade, da equidade e da inclusão na gestão organizacional e na formulação e implementação de políticas públicas;
- VIII - promover a diversidade racial, étnica, de gênero e de pessoas com deficiência nas publicações governamentais e em materiais promocionais de Governo;
- IX - fomentar práticas de inclusão e acessibilidade de pessoas com deficiência, como a auto audiodescrição, a descrição de imagens estáticas, a interpretação da Língua Brasileira de Sinais - Libras e o uso de linguagem simples;
- X - fomentar práticas de inclusão das pessoas indígenas, como a interpretação de línguas indígenas, inclusive a língua indígena de sinais;

XI - reconhecer e promover estratégias de disseminação e divulgação de datas importantes para o público destinatário do Programa; e

XII - incentivar o resgate da memória de pessoas negras, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e mulheres em diferentes áreas de conhecimento e de atuação.