
A ATUAÇÃO DA AGU NA ADPF 973/DF: A PERSPECTIVA JURÍDICA DA LUTA ANTIRRACISTA À LUZ DA TEORIA DE DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO

THE ROLE OF THE BRAZILIAN ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN THE ADPF 973/DF: THE JURIDICAL PERSPECTIVE ON ANTI-RACIST STRUGGLES IN LIGHT OF DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO'S THEORY

Alexandre de Freitas Carpenedo¹

Diogo Luiz da Silva²

Manuellita Hermes Rosa Oliveira Filha³

-
- 1 Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Faculdade Verbo Educacional (VERBOEDU). Procurador Federal.
 - 2 Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Especialidade em Data Science Analytics pela Universidade de São Paulo (USP), em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador da Fazenda Nacional.
 - 3 Doutora *summa cum laude* em Direito e Tutela pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Itália) e em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Sistemi Giuridici Contemporanei pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Itália). Especialista em Corso di Alta Formazione in Giustizia Costituzionale e Tutela dei Diritti pela Università di Pisa (Itália) e em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e docente da Escola Superior da AGU. Procuradora Federal.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Direito e relações raciais: o quadro conceitual de Dora Lúcia de Lima Bertúlio. 1.1. Fundamentos analíticos do racismo jurídico. 1.2. Manifestações do racismo institucional nas práticas de Estado. 1.3. Categorias analíticas e operadores para avaliação institucional. 2. A atuação da AGU na ADPF 973/DF e o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. 2.1. A mudança de postura institucional e o seu sentido jurídico-político. 2.2. Políticas internas e programas de formação: preparação institucional para a atuação antidiscriminatória. 2.3. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e seus contornos potenciais. 3. Racismo jurídico e institucionalidade: uma leitura da atuação da AGU a partir de Dora Bertúlio. 3.1. Critérios analíticos derivados da análise bertuliana. 3.2. Confronto entre critérios e práticas observadas na manifestação e nas políticas públicas da União. 3.3. Avaliação das hipóteses, implicações e necessidade de monitoramento longitudinal. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a atuação da Advocacia-Geral da União na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973/DF, na qual foi reconhecida a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, à luz da teoria de Dora Lúcia de Lima Bertúlio sobre o racismo jurídico. Objetiva-se compreender de que modo a atuação da AGU na ADPF 973/DF, ao reconhecer a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, pode contribuir para as propostas de superação do racismo jurídico, tal como problematizado por Dora Bertúlio. A metodologia utilizada é hipotético-dedutiva, partindo-se da hipótese de que a manifestação da AGU representa um marco de transformação institucional capaz de dialogar com parâmetros estabelecidos pela autora. A análise demonstra que, embora existam precedentes de manifestações mais autônomas da AGU em ações de controle concentrado de constitucionalidade, a admissão de violações sistêmicas de natureza racial na ADPF 973/DF inaugura uma espécie de rompimento paradigmático de atuação, que supera a ideia de mera defesa estrita de atos normativos e admite a necessidade de políticas públicas articuladas e interdisciplinares voltadas à luta antirracista. Os resultados indicam a confirmação parcial das hipóteses, na medida em que, embora se verifique a existência de ações voltadas ao reconhecimento da desigualdade racial e ao seu enfrentamento, ainda faltam dados suficientes à conclusão sobre a efetividade dessas políticas. Conclui-se que a contribuição da atuação da AGU reside na abertura de caminhos

para que o direito reconheça e enfrente o racismo estrutural, embora sua efetividade dependa de mecanismos de monitoramento e de uma mudança persistente nas práticas de Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia-Geral da União. Supremo Tribunal Federal. ADPF 973/DF. Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Racismo jurídico.

ABSTRACT: This article analyzes the role of the Brazilian Attorney General's Office (Advocacia-Geral da União – AGU) in the Constitutional Complaint for Noncompliance with a Fundamental Precept (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF) 973/DF, in which the need to address structural racism was acknowledged. The analysis is conducted through the lens of Dora Lúcia de Lima Bertúlio's theory on legal racism. The study aims to understand how the AGU's intervention in ADPF 973/DF, by recognizing the imperative to confront structural racism, may contribute to proposals for overcoming legal racism, as problematized by Bertúlio. The methodology employed is hypothetical-deductive, based on the hypothesis that the AGU's statement in this case represents an institutional turning point, capable of engaging with the normative parameters set forth by the author. The analysis shows that, although there are precedents for more autonomous interventions by the AGU in judicial review cases, the acknowledgment of systemic racial violations in ADPF 973/DF marks a paradigmatic shift. This shift moves beyond the traditional role of narrowly defending normative acts and instead embraces the necessity of coordinated and interdisciplinary public policies aimed at combating racism. The results partially confirm the hypothesis: while there is evidence of initiatives aimed at recognizing and addressing racial inequality, there is still insufficient data to conclusively assess the effectiveness of these policies. The study concludes that the AGU's contribution lies in opening pathways for the legal system to acknowledge and confront structural racism, though its effectiveness depends on monitoring mechanisms and a sustained transformation in state practices.

KEYWORDS: Brazilian Attorney General's Office. Supreme Federal Court. Constitutional Complaint for Noncompliance with a Fundamental Precept 973/DF. Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Legal racism.

INTRODUÇÃO

A presente investigação parte da constatação de que o racismo no Brasil deve ser compreendido não apenas como um conjunto de atos individuais de discriminação, mas como um fenômeno de natureza estrutural e jurídico-

institucional. Esse diagnóstico foi bem desenvolvido no trabalho de Dora Lúcia de Lima Bertúlio em *Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo*, cuja leitura orienta o enquadramento conceitual deste estudo. A escolha do tema situa-se entre duas demandas convergentes: a necessidade de detalhar a compreensão teórica acerca do racismo jurídico, a partir de categorias analíticas estabelecidas por Bertúlio, e o interesse prático em examinar como instituições estatais – nesse particular, a Advocacia-Geral da União (AGU) – têm assumido papéis novos ou atípicos diante de demandas por enfrentamento do racismo estrutural, como se evidencia na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973/DF.

Toma-se por base (i) a postulação, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), do reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional em razão do racismo estrutural e a consequente adoção de medidas voltadas ao direito à vida, à saúde e à alimentação digna da população negra; e (ii) a postura jurídica da AGU que, em sustentação oral, admitiu a existência de violações sistemáticas e propôs a confecção de um Plano Nacional de Enfrentamento do Racismo. Formula-se, então, o problema que guia o presente trabalho: de que modo a atuação da Advocacia-Geral da União na ADPF 973/DF, ao reconhecer a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, pode contribuir para as propostas de superação do racismo jurídico, tal como formulado por Dora Lúcia de Lima Bertúlio?

Metodologicamente, adota-se a abordagem hipotético-dedutiva com o estudo de caso da ADPF 973/DF. Conjugam-se análise documental (autos da ADPF 973/DF, das manifestações da AGU, legislação e jurisprudência) com revisão bibliográfica (seja o trabalho da própria Dora Lúcia de Lima Bertúlio, referencial teórico deste trabalho, seja de outras bibliografias atinentes à matéria). A pesquisa procura traduzir a análise teórica em critérios de avaliação prática de atuação institucional e, a partir daí, testar hipóteses por meio do confronto entre essa teoria e a prática observada no caso.

Parte-se, portanto, de uma hipótese principal, que sustenta que a atuação da AGU na ADPF 973/DF constitui um avanço institucional coerente com a teoria bertuliana sobre o racismo jurídico e que, se ancorada em uma hermenêutica antirracista e negra, que desestabilize “práticas sociais que estabelecem o pertencimento aos grupos dominantes como critério para o acesso a direitos” (Moreira, 2019, p. 263), e em instrumentos orientados para a igualdade material, é capaz de converter o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em políticas públicas e medidas concretas para o enfrentamento da problemática aduzida naquela ação.

A hipótese nula (H0) contrapõe que, a despeito do tom propositivo, a atuação da AGU permanecerá essencialmente retórica e defensiva do ente estatal. Desse modo, a atuação não resultaria em mudanças estruturais de fato

relevantes sem a implementação de reformas institucionais e procedimentos internos voltados à igualdade material.

Adicionalmente, duas hipóteses subsidiárias orientam a análise. Em primeiro lugar, que a eficácia das medidas propostas na ADPF 973/DF dependerá da incorporação ao Plano Nacional de mecanismos de monitoramento, indicadores desagregados por raça, metas temporais e medidas reparatórias. Em segundo lugar, que a transformação institucional da AGU somente ocorrerá se houver simultaneamente capacitação interna em matérias raciais, alteração de normativas e procedimentos de atuação, e canais institucionais permanentes de participação do movimento negro e de especialistas.

O artigo organiza-se em três partes. A primeira apresenta o quadro conceitual extraído de Dora Lúcia de Lima Bertúlio, com atenção aos elementos centrais que ela desenvolve sobre racismo institucional e crítica à pretensa neutralidade do Direito, desenhando-se, assim, o instrumental teórico que servirá de lente analítica. A segunda parte investiga a atuação da AGU na ADPF 973/DF, em busca de apresentar uma reconstrução processual da intervenção institucional, com destaque à sustentação oral, aos posicionamentos formais adotados, à guinada de entendimento manifestado no bojo do processo, além de suas implicações institucionais. Por fim, a terceira parte realiza o encontro analítico entre a teoria de Bertúlio e a prática da AGU no caso concreto, com a avaliação da conformidade da atuação institucional com os critérios deduzidos do trabalho que ora se adota como referencial teórico.

1. DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS: O QUADRO CONCEITUAL DE DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO

1.1. Fundamentos analíticos do racismo jurídico

Em sua dissertação (que mais tarde viraria livro) *Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo*, Dora Lúcia de Lima Bertúlio põe em xeque a pretensa neutralidade do direito, de forma a evidenciar que o ordenamento jurídico também se configura como um dos vetores de reprodução de desigualdades raciais. A autora desloca o foco da análise do racismo como simples soma de atos individuais para a compreensão do fenômeno enquanto estrutura que atravessa instituições, políticas e práticas estatais, e oferece ferramentas que permitem ler o direito tanto como um conjunto de normas quanto como um aparato social inscrito em processos históricos de racialização (Bertúlio, 1989).

A abordagem de Bertúlio articula recortes históricos e análise institucional para demonstrar como o legado escravista e as políticas do pós-abolição moldaram relações de exclusão que persistiram – e persistem

– ao longo dos séculos. A escravidão e o “projeto de embranquecimento” deixaram rastros na constituição das práticas estatais, o que explica a razão de, segundo a autora, a simples produção de normas formais de igualdade dificilmente operaria mudanças reais na condição de vida da população negra. A despeito dos discursos de “democracia racial”, a realidade se impõe:

A realidade não mudou. Os Censos oficiais têm apontado para a desigualdade significativa das condições de vida e trabalho entre a população nacional branca e negra. A população negra não tem acesso pleno aos benefícios sociais para os quais contribui. É a mão-de-obra barata e construtora da riqueza do outro. Não participa, igualmente, do poder político na sociedade brasileira. Frente esta situação, o Direito e o Estado brasileiros permanecem impassíveis, sempre considerando a ausência de conflitos raciais e pronunciando discursos de igualdade e pacífica integração entre negros e brancos (Bertúlio, 1989, p. III-IV).

A crítica à igualdade formal aponta que o tratamento isonômico, quando desvinculado do contexto histórico e das condições materiais, ocorre como neutralização das demandas por justiça distributiva e reparatória. Nessa medida, a obra destaca que a efetividade da norma depende de sua articulação com políticas públicas e práticas administrativas que reconheçam e enfrentem desigualdades estruturais (Bertúlio, 1989).

Ações ou omissões que, em realidade, mantêm o segregacionismo e o sistema de desigualdade racial tendem a ser naturalizadas por argumentos que invocam a “igualdade formal”. A falácia dessa “igualdade formal” (Moreira, 2020) é constantemente levantada quando estão em pauta políticas de acesso adequado a serviços públicos – ações afirmativas em faculdades públicas, por exemplo, como ocorreu na ADPF 186 (Brasil, 2012), no bojo da qual foram utilizados argumentos como:

o receio da “implementação de um Estado racializado”, “inexistência biológica da raças”, a ausência de exclusão pelo simples fato de ser negro, a discordância com medidas indenizatórias da escravidão, os riscos inerentes à adoção de modelos exógenos de políticas públicas, tais como as cotas, o rechaço aos dados estatísticos, a impossibilidade de identificação racial em um país miscigenado e, por fim, a sobreposição do critério racial sobre o social, em ofensa arbitrária das desigualdades (Hermes; Silva, 2021, p. 323).

Não bastasse isso, a garantia de manutenção do *status quo* pelo processo político ainda ostenta outra faceta cuja crueldade é digna de nota: a proibição de discussões sobre raça. Sob a justificativa de aplicação de uma “justiça

social” (todos são brasileiros, não importando se o indivíduo é negro, branco, mulato, índio ou asiático), setores dominantes acabam por simplesmente desconsiderar qualquer movimento de conscientização afro-brasileira ou, pior, por considerá-lo como “ameaça ou agressão retaliativa”. Chega-se a defender que, em tais ocasiões, a população negra estaria impondo ao país uma suposta “superioridade racial negra”, de forma a lhe negar a compreensão da própria situação no contexto da sociedade em que vive, com foco em sua origem e nas suas lutas. Qualquer tentativa nesse sentido seria considerada uma “ameaça à segurança nacional, tentativa de desintegração da sociedade brasileira e da unidade nacional” (Nascimento, 2016, p. 93-94).

1.2. Manifestações do racismo institucional nas práticas de Estado

A noção de racismo institucional ocupa função de destaque na construção teórica de Bertúlio. Para ela, o racismo institucional não se reduz a ações discriminatórias isoladas praticadas por agentes públicos: em verdade, manifesta-se na conjugação de uma série de atos, em procedimentos e rotinas administrativas, em critérios de seleção e em padrões de atuação de órgãos e entidades estatais que produzem efeitos diferenciados sobre corpos negros.

Essa forma de racismo opera tanto por ação quanto por omissão. Reproduz-se quando instituições mantêm políticas, ações ou estruturas que sistematicamente colocam determinados grupos em posição de desvantagem (Bertúlio, 1989). A leitura institucional permite, assim, identificar não apenas comportamentos que seriam, em tese, intoleráveis em um Estado de Direito, mas também condições de funcionamento do Estado que garantem a preservação desse viés marcado por desigualdades.

A obra enfoca também o papel do sistema de justiça como processo de reprodução do racismo. Ao analisar práticas penais, administrativas e jurisdicionais, Bertúlio mostra como o aparelho repressivo do Estado atua frequentemente como vetor de contenção social sobre a população negra, seja por meio de incidências policiais, seja por formulações interpretativas que naturalizam a suspeição racial. Nas palavras da autora,

As leis penais, igualmente, cumpriam (e cumprem hoje) com competência sua função: a de eliminar do convívio social os indesejáveis, incidindo preponderadamente sobre a população negra. A polícia, o judiciário, o legislativo, todo o sistema, enfim, colaborando e perpetuando o estereótipo negativo do homem negro na sociedade brasileira (Bertúlio, 1989, p. XLVI).

A criminalização seletiva e a administração punitiva são, dessa forma, manifestações do racismo institucional que convertem desigualdade social

em justificativa para práticas de exceção. No contexto de uma sociedade racializada, o direito é instrumentalizado para consolidar mecanismos de exclusão ou para articular instrumentos de proteção. Numa sociedade que se julga branca, elementos diferenciadores fazem com que, quando um membro dessa sociedade “branca” fala sobre um negro, refere-se a “eles”, em perspectiva absolutamente generalizadora, em confirmação de estereótipos negativos (Moura, 2010). O que define esses desdobramentos é a orientação política da atuação jurídica e a (in)sensibilidade institucional em reconhecer (ou não) o caráter estrutural do racismo (Bertúlio, 1989; Bertúlio, 2021).⁴

A relação entre representação identitária e políticas públicas também é tratada por Bertúlio, ainda que o ponto de incidência de sua crítica não resida apenas na discussão da primeira. Ao longo de sua obra e em textos posteriores, a autora dialoga com o debate sobre autoidentificação e heteroidentificação nas políticas de cotas, reconhecendo que as modalidades de identificação são atravessadas por tensões entre liberdade e justiça distributiva. A discussão sobre quem são os beneficiários das políticas afirmativas remete ao problema mais amplo da justificativa das medidas compensatórias em um país marcado por ideologias de mestiçagem e pela negação pública do racismo. Nessa perspectiva, Bertúlio e outros autores posicionam-se no campo que reconhece a necessidade de critérios que permitam a efetivação da igualdade sem subtrair a liberdade de identificação, ao mesmo tempo em que não favoreçam fraudes que fragilizem os objetivos das políticas (Duarte; Bertúlio; Queiroz, 2020).

A articulação entre diagnósticos sociológicos e instrumentos jurídicos constitui traço metodológico do trabalho de Bertúlio. Atenta às genealogias históricas, enfatiza, em diversas oportunidades, a importância da interdisciplinaridade dos estudos que pretendem contribuir para a resolução da problemática por ela apontada. Assim, recorre a um repertório que incorpora leituras marxistas e neomarxistas sobre os aparelhos ideológicos do Estado, sem, contudo, reduzir o fenômeno racial a problemas econômicos. Destaca-se que muitas das questões aduzidas não foram respondidas por juristas e doutrinadores voltados ao direito socialista ou à crítica do direito capitalista. Porém, novas orientações de estudo criariam espaço para que as questões raciais, juntamente às econômicas, passassem a integrar a discussão sobre o conteúdo, a formação e a aplicação do direito, de modo a promover

4 A autora chega a exemplificar situações em que as instituições bem demonstram o estruturalismo do racismo que nos permeia, como, por exemplo, no arquivamento de *notitia criminis* em que “NGS, ao tentar tomar o elevador social no Edifício Queen Mary, (...) teria sido obstada pelo porteiro MMA, sob a alegação de que ela não poderia fazer uso daquele elevador por ser de cor preta”. Ou, ainda, quando foi considerado atípico “o fato de um funcionário público, examinador de candidatos ao exame de habilitação para motorista, na cidade do Rio de Janeiro, ter impedido um indivíduo de entrar no local de exames dizendo: ‘não gosto de pretos’” (Bertúlio, 1989, p. CLXXXII- CLXXXIII).

a interdisciplinaridade e a incorporação das questões sociais concretas no próprio ordenamento jurídico (Bertúlio, 1989).

1.3. Categorias analíticas e operadores para avaliação institucional

Para Bertúlio, a racialização atua como eixo interpretativo que orienta formas de exclusão, inclusive no plano jurídico positivo, ainda que com o rótulo da “igualdade”. Compreender o direito exige, portanto, examinar as formas pelas quais as ideologias raciais se reproduzem em aparelhos estatais diversos, como no sistema judicial (Bertúlio, 2021). A partir de tal diagnóstico, um conjunto de operadores conceituais, que serão utilizados como lente analítica na avaliação da atuação institucional, manifesta-se.

Entre esses operadores, destacam-se a ideia de racismo institucional, a crítica à igualdade formal como mecanismo de neutralização das demandas por igualdade material, a centralidade das práticas estatais na reprodução da exclusão, a atenção ao papel específico do sistema de justiça na manutenção de ações de controle social que incidem de modo desproporcional sobre a população negra e o enviesamento racial pelo qual passa o desenvolvimento do direito.⁵ Esses conceitos permitem transitar do plano interpretativo para critérios de avaliação empírica: a identificação do reconhecimento público e jurídico do racismo institucional; a existência de propostas orientadas para igualdade material; a previsão de mecanismos de monitoramento e desagregação racial de dados; e a abertura institucional à participação dos sujeitos afetados como elementos indicadores de uma mudança de postura institucional coerente com a teoria da autora (Bertúlio, 1989).

A teoria de Bertúlio também salienta o discurso legal e as estratégias de neutralização que se anunciam por meio de argumentos que invocam a mestiçagem, a indeterminação racial ou a universalização da condição humana para negar a especificidade das violações. Em conjunto com Duarte e Queiroz, a autora observa como a mídia, setores intelectuais e frações do campo jurídico objetivam deslocar o tema da discriminação para discussões sobre identidade, de maneira a produzir um falso impasse que supostamente justificaria a inação estatal. Tal mecanismo ideológico deve, segundo a análise dos autores, ser entendido como parte do aparato que protege arranjos de

5 “A discriminação racial de que é objeto a população negra no Brasil, na medida em que atravessa a fronteira da dominação econômica para o todo de sua vida, permite que, nem enquanto pobre, nem enquanto negra, ou, nem enquanto negra e pobre, o Direito dela se ocupa como ser social, para quem esse Direito, supostamente, deveria servir, proteger e regular. As poucas internalizações do viver popular que ultrapassam o campo dos costumes para o Direito formal, não aquelas do mundo e da cultura branca. A significativa parcela do povo brasileiro formada por negros (mestiços e negros), que o Censo de 1980 determinou em 45%, não interfere na formação desse Direito por quaisquer das vias possíveis, senão como o potencialmente delinquente, suspeito, menor abandonado, “pivete” ou objeto do controle” (Bertúlio, 1989, p. XXI).

poder e que dificulta a adoção de medidas públicas efetivas destinadas à correção de disparidades de tratamento historicamente observadas (Duarte; Bertúlio; Queiroz, 2020).

Por fim, a contribuição de Bertúlio é dupla: em primeiro lugar, porque fornece um arcabouço teórico importante sobre o racismo como fenômeno jurídico-institucional; em segundo, porque oferece, pela via das suas categorias, um instrumental analítico apto a iluminar intervenções (ou omissões) institucionais contemporâneas.

A distinção entre diagnóstico e prescrição é importante. A obra centra-se na compreensão das dinâmicas que produzem a desigualdade racial no campo jurídico, deixando ao analista e ao formulador de políticas públicas o desdobramento normativo. Ainda assim, as categorias produzidas possibilitam a derivação de critérios objetivos para avaliar se uma prática institucional constitui movimento real na direção da mitigação do racismo institucional ou se representa manutenção da retórica igualitária sem mudanças estruturais. Esses critérios serão aplicados na análise do caso ADPF 973/DF nas partes subsequentes do artigo – sem, no entanto, atribuir à autora proposições normativas que eventualmente não lhe pertençam.

Em síntese, o arcabouço conceitual desenvolvido por Bertúlio, ao longo dos anos, permite compreender o racismo como ordem social incorporada às práticas jurídicas e institucionais. Esse quadro analítico sustenta a investigação que seguirá, após o exame da atuação específica da Advocacia-Geral da União no contexto da ADPF 973/DF, ao fornecer critérios para avaliar em que medida a atuação desse órgão pode representar um movimento de enfrentamento do racismo estrutural ou se inscrever na repetição de mecanismos institucionais que não contribuem para o enfrentamento antirracista.

2. A ATUAÇÃO DA AGU NA ADPF 973/DF E O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

2.1. A mudança de postura institucional e o seu sentido jurídico-político

A atuação da AGU no bojo da ADPF 973/DF registra uma mudança de postura institucional relevante do ponto de vista jurídico-político. Em 21 de novembro de 2023, o órgão reconheceu a existência de violações contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais da população negra ao longo da história brasileira e admitiu que o enfrentamento do quadro exige atuação articulada dos Poderes e das esferas federativas, culminando no compromisso de elaborar um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional (Brasil, 2023). Esse posicionamento afasta-se da mais estrita

defesa da União, que havia marcado manifestação anterior do órgão em 2022, quando se limitara a requerer a improcedência do pedido objeto da ADPF. A virada de entendimento constitui, ao menos discursivamente, uma adoção de perspectiva voltada ao reconhecimento do racismo estrutural e às responsabilidades estatais de enfrentamento (Brasil, 2023).

A relevância desse reconhecimento advém da qualidade constitucional e funcional da AGU. Inserida entre as funções essenciais à justiça, com atribuições de assessoramento e defesa jurídica da União e de seus órgãos, autarquias e fundações, a AGU exerce papel ímpar na avaliação de legalidade e na sustentação jurídico-constitucional das políticas públicas federais. Ao admitir, em sustentação oral e em memoriais, a existência de violações sistêmicas, o órgão abriu espaço para que a própria Administração Pública Federal se posicione mais do que como simples parte a ser defendida: como efetivo agente comprometido com a adoção de políticas voltadas à proteção de direitos fundamentais de grupos historicamente vulnerabilizados. Essa postura ajuda a reconstruir o papel tradicional da Advocacia Pública, ao demonstrar a necessidade de compatibilização de políticas públicas com o enfrentamento do racismo (Brasil, 2023).

Trata-se, contudo, de alteração que exige escrutínio. O reconhecimento formal de violações e o anúncio de um plano nacional suscitam expectativas sobre conteúdo, mecanismos de implementação e responsabilidade institucional. A mera declaração de intenções não necessariamente será traduzida em medidas administrativas ou em alteração de rotinas burocráticas que produzam efeitos diferenciados sobre a população negra. Por isso, a avaliação da atuação da AGU deve considerar, para além do teor retórico da manifestação (de cuja importância não se duvida), os instrumentos concretos prometidos, as garantias de viabilidade e os mecanismos de monitoramento e avaliação associados à implementação do Plano Nacional mencionado na referida ação de controle concentrado (Brasil, 2023).

2.2. Políticas internas e programas de formação: preparação institucional para a atuação antidiscriminatória

Além da apresentação de ações adotadas pelo governo federal, a partir de 2023, voltadas a solucionar a problemática,⁶ a AGU passou a adotar medidas

6 Dentre outras ações, podem-se citar, por exemplo, o estabelecimento do “percentual mínimo de 30% de vagas em cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal (direta, autárquica e fundacional) para pessoas negras”; o “Programa Nacional de Ações Afirmativas, que tem por objetivo a construção e ampliação de oportunidades para população negra, indígena, com deficiência e mulheres”; ação junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil para a implementação de ações de Diversidade e Inclusão; lançamento do Programa Esporte Sem Racismo, para enfrentamento ao racismo em todas as modalidades desportivas; lançamento do “LideraGov exclusivo para servidores negros, em parceria com ENAP e MGI”; Programa Rotas Negras, “que busca a fortalecer, impulsionar e desenvolver, aos entes que fazem parte do SINAPIR, rotas turísticas relacionadas à cultura negras”, dentre outros (Brasil, 2023).

internas e programas que buscam dotar a Advocacia Pública de capacidade técnica para lidar com demandas relacionadas ao enfrentamento do racismo. Entre as ações referidas na manifestação e em atos administrativos recentes, está a inclusão da disciplina Direito Antidiscriminatório nos programas de concursos para a carreira.

Outra política digna de nota, esta lançada pela AGU em parceria com o Ministério da Igualdade Racial, diz respeito ao Programa Esperança Garcia – Trajetórias Negras na Advocacia Pública. Trata-se de um programa que tem como finalidade garantir bolsas de estudo e curso preparatório para apoiar pessoas negras candidatas aos concursos da Advocacia Pública, com o objetivo de aumentar a presença de pessoas negras nessas carreiras de Estado.⁷ Referido programa, aliás, tem servido de inspiração para iniciativa semelhante no Poder Judiciário.⁸

A introdução de disciplina específica nos editais de concurso permite que os futuros membros ingressem com repertório mínimo sobre princípios, normas e instrumentos jurídicos de enfrentamento do racismo. A capacitação inicial ocorre sem prejuízo de posteriores programas de formação continuada (de novos e antigos membros), de modo a influir nas práticas de aconselhamento jurídico, na elaboração de pareceres e na formulação de estratégias contenciosas ou extrajudiciais. A iniciativa de bolsas e preparatórios destinados a candidatos negros também surge como resposta a desigualdades estruturais que limitam o acesso a carreiras jurídicas estatais e como instrumento para ampliar a representatividade institucional.

Adicionalmente, a criação do Grupo de Trabalho sobre Igualdade Étnica e Racial no âmbito da AGU (GTIER) configura um esforço de institucionalização de políticas de diversidade e inclusão. O grupo tem por objetivo propor ferramentas, iniciativas e sistemáticas para criar, viabilizar e aprimorar a política de inclusão e diversidade no âmbito do órgão, além de estruturar um plano de ação para a Política de Diversidade e Inclusão em âmbito nacional (especialmente concernente à igualdade étnica e racial). Em caráter prospectivo, as experiências de capacitação e as medidas de acesso materializam a possibilidade de que a AGU atue com maior consciência das dimensões raciais das políticas públicas que avalia e defende.

7 Metade das vagas são reservadas a mulheres negras. O edital de chamamento foi lançado em setembro de 2023 (Brasil, 2023a).

8 O atual presidente do STF, Luís Roberto Barroso, assim declarou: “Estamos considerando, à luz do que já faz AGU, darmos bolsas de estudos em preparação de concursos para pessoas que se identifiquem como pessoas pretas, negras ou pardas para contribuirmos para a equidade racial no Poder Judiciário” (Brasil, 2023).

2.3. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e seus contornos potenciais

Embora não seja inédita a adoção, pela AGU, de posturas que se distanciem da defesa estrita de atos ou de interesses federativos,⁹ a mudança de posicionamento verificada na ADPF 973/DF configura um marco importante, porque ocorre em horizonte materialmente distinto: não se trata meramente de preservar prerrogativas institucionais ou competências federativas, mas de admitir, formalmente e em juízo, a existência de violações sistêmicas de direitos da população negra e de assumir corresponsabilidade na busca de respostas estruturais.

Essa inflexão amplia o sentido funcional da Advocacia Pública, uma vez que desloca sua atuação do mero litígio de interesses para a cooperação institucional na promoção da efetividade de direitos fundamentais, sinalizando que a defesa do interesse público deve incluir a defesa de políticas públicas orientadas à reparação e à redução de desigualdades, por exemplo. Tal posicionamento tem efeitos práticos e simbólicos: reforça a legitimidade de medidas estatais direcionadas ao enfrentamento do racismo institucional, favorece uma articulação mais colaborativa com o Poder Judiciário na formatação de soluções e tende a influir na atuação interna de seus membros, a fim de que esses passem a considerar a dimensão racial como elemento pertinente à conformidade jurídica.

Em tese, tais mudanças são mais do que meros ajustes retóricos, uma vez que têm o potencial de alterar a forma como a própria AGU se posiciona em relação ao papel que desempenha no sistema de justiça. Exatamente porque reconhece que há violações históricas e permanentes que atingem de forma desproporcional a população negra, o órgão não mais se limita a contrapor juridicamente os argumentos apresentados pelos autores da ADPF. Ao contrário, busca assumir – e fundamentar juridicamente – uma corresponsabilidade da União no enfrentamento do problema. Ou seja, em vez de atuar exclusivamente como defensora da legalidade formal de atos administrativos e sustentar a ausência de inércia da União, passa a se colocar também como agente que, na representação desse ente federativo, pode contribuir para a formulação e sustentação de medidas preventivo-reparatórias. No mais, esse deslocamento implica compreender que a defesa

9 Em precedentes anteriores, o STF já reconheceu que o Advogado-Geral da União não estaria obrigado a defender tese jurídica sobre a qual a Corte tenha fixado entendimento pela inconstitucionalidade (ADI 1.616/PE). Reconheceu, ainda, que o AGU defenderia o ato ou texto impugnado “quando possível, quando viável” e que “prevaleceria a possibilidade de o Advogado-Geral da União se manifestar segundo o que lhe parecesse de conveniência da defesa da constitucionalidade, digamos, e não da lei propriamente” (ADI 3.916/DF) (Brasil, 2001; Brasil, 2009). Essa evolução na forma de atuação da AGU em ações do controle concentrado de constitucionalidade pode ser vista em Brilhante (2014).

do interesse público, função precípua da Advocacia Pública, não se esgota na proteção jurídica dos atos de governo, devendo incluir a promoção de condições para que direitos sejam efetivamente garantidos a grupos vulnerabilizados – mesmo que isso, em uma análise superficial, possa parecer contrariar (embora não contrarie) os interesses do ente defendido.

Ainda, como dito, o reconhecimento dessas violações carrega um efeito simbólico relevante. Trata-se de um órgão que ocupa posição de destaque entre as funções essenciais à justiça e que, por isso, transmite uma mensagem institucional importante quando admite a existência de falhas históricas na proteção de direitos. Tal posicionamento pode, ao menos em tese, influenciar os outros entes federativos, estimulando a adoção de medidas similares de autocrítica, solidariedade (Davis, 2019, p. 31; Fanon, 2008, p. 187) e de compromisso com a superação das problemáticas discutidas na ADPF. Além disso, ao fazê-lo em um processo de grande repercussão, a AGU contribui para consolidar, no debate jurídico, a noção de que o racismo institucional é matéria constitucional, cujo enfrentamento requer ação deliberada do Estado.

Do ponto de vista interno, a mudança de postura sugere um esforço de alinhamento da AGU com as diretrizes constitucionais de promoção da igualdade e combate à discriminação. Ao admitir a existência de um problema sistêmico, é legítimo crer que a orientação para a elaboração de pareceres, defesas e manifestações jurídicas em geral se dará a partir desta compreensão. Isso pode impactar desde a elaboração de editais de concursos públicos até a análise de contratos e políticas sociais, levando em consideração a dimensão racial como elemento a ser observado na conformidade jurídica. Tal alinhamento é coerente com medidas institucionais adotadas recentemente, como a inclusão do Direito Antidiscriminatório nos concursos e a criação de programas voltados ao ingresso e à formação de pessoas negras na carreira (Brasil, 2023).

Por fim, é importante notar que a diferença entre a defesa estrita do Estado e o reconhecimento de violações sistêmicas a grupos vulnerabilizados também afeta a percepção social sobre o papel da Advocacia Pública. Uma atuação que admite a existência do racismo institucional e se dispõe a contribuir para o seu enfrentamento aproxima a instituição de um modelo mais comprometido com processos de transformação social do que com modelos estritamente formalistas. Essa aproximação teria o potencial de fortalecer a legitimidade da AGU perante a sociedade civil, eis que demonstra disposição em reconhecer demandas legítimas e em participar ativamente da construção de soluções. A consolidação desse movimento dependerá da capacidade de traduzir o discurso adotado na ADPF 973/DF em práticas institucionais permanentes, capazes de influenciar a atuação em outros

processos e contextos, contribuindo para uma Advocacia Pública que, ao mesmo tempo em que cumpre seu papel constitucional de defesa da União, também atua como promotora da efetividade dos direitos fundamentais.

3. RACISMO JURÍDICO E INSTITUCIONALIDADE: UMA LEITURA DA ATUAÇÃO DA AGU A PARTIR DE DORA BERTÚLIO

3.1. Critérios analíticos derivados da análise bertuliana

A partir do aparato conceitual apresentado por Dora Lúcia de Lima Bertúlio, é possível transformá-lo em critérios empíricos aplicáveis à avaliação da atuação institucional. O reconhecimento jurídico do caráter institucional do racismo tem o potencial de representar, em primeiro lugar, um passo necessário para deslocar a leitura do problema do plano individual para o plano estrutural. A admissão da existência de violações sistêmicas que atingem a população negra também se aproxima da concepção honnethiana de reconhecimento, segundo a qual a justiça envolve não apenas a redistribuição material, mas também o reconhecimento de sujeitos e grupos enquanto fundamento de suas bases identitárias (Honneth, 2003), mas que, no magistério de Fraser, a tais grupos seria impedido o acesso a determinados status sociais (Fraser, 2003). É – também – isso que se pretende superar.

A atuação da AGU na ADPF 973/DF ainda pode representar uma orientação para futuras respostas estatais que objetivem a implementação de igualdade material a grupos vulnerabilizados. Indo além de formalismos isonômicos, pode contribuir para a adoção de medidas administrativas e jurídicas que possam confrontar

as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado brasileiro por ações e omissões reiteradas que culminam na violação sistemática dos direitos constitucionais à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra, e especialmente no que tange ao exacerbado e crescente aumento da letalidade de pessoas negras em decorrência da violência institucional (sobretudo fruto da atuação policial), no desmonte de políticas públicas voltadas à atenção da saúde da população negra e nas políticas de redistribuição de renda que dificultam e impossibilitam o acesso às condições de vida digna, inclusive o acesso à alimentação saudável (Brasil, 2022).

Certo é que a existência de mecanismos técnicos e institucionais capazes de monitorar, mensurar e corrigir políticas é requisito para transformar intenções em políticas que produzam efeitos concretos no

mundo social, não sendo o reconhecimento processual da existência e dos consectários do racismo suficiente para que as lesões apontadas sejam resolvidas. Nesse sentido, a abertura institucional à participação dos sujeitos afetados e a incorporação de perspectivas interdisciplinares nas práticas jurídicas (Bertúlio, 1989) permitem que avaliações sociológicas e históricas permeiem decisões técnico-jurídicas, de forma idônea a reduzir a distância entre norma e realidade social (Duarte; Bertúlio; Queiroz, 2020). Esses critérios informam a matriz da abordagem hipotético-dedutiva adotada na presente investigação: a atuação da AGU será considerada coerente com a análise bertuliana na medida em que a União, para além de reconhecer o racismo institucional, apresente respostas orientadas à implementação da igualdade material, preveja instrumentos de monitoramento e avaliação política e abra canais de participação social efetiva.

3.2. Confronto entre critérios e práticas observadas na manifestação e nas políticas públicas da União

A manifestação da AGU na ADPF 973/DF contém elementos que vão ao encontro, ainda que em parte, da teoria de Bertúlio. No plano do reconhecimento realizado, a atuação da AGU sinaliza alinhamento com a análise bertuliana, uma vez que manteve o debate, tal como apresentado pela petição inicial, na compreensão estrutural do problema, em consonância com a ênfase de Bertúlio sobre a institucionalidade do racismo (Bertúlio, 1989).

Quanto à orientação por igualdade material, a manifestação da AGU anuncia a intenção do governo federal de articular políticas e programas que respondam a desigualdades concretas. Foram apresentadas: (i) 17 ações voltadas ao enfrentamento do racismo institucional em âmbito público e privado; (ii) 4 direcionadas ao enfrentamento da violência policial contra a população negra; (iii) 2 concebidas para a formação de servidores públicos sobre relações raciais e o enfrentamento ao racismo institucional no âmbito da Administração Pública; (iv) 1 ação quanto ao requerimento, formulado pelos autores da ADPF, de que fossem estabelecidos “centros de referência multidisciplinares para o atendimento de pessoas vítimas do racismo institucional, com a priorização do atendimento de mães e órfãos vítimas da violência institucional, garantindo-se apoio jurídico, psicológico e social às vítimas”; (v) 1 ação para o fortalecimento da proteção dos espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana, bem como de suas liturgias, para que tenham os mesmos direitos que os reservados para as religiões de representação majoritária; (vi) 5 programas relacionados pela Diretoria de Avaliação, Monitoramento e Gestão da Informação da Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e (vii) 3

ações realizadas pela Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, “responsável por planejar, formular, coordenar, monitorar e avaliar políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e ciganos” (Brasil, 2023).

Todavia, algumas proposições ainda permanecem em nível programático e não há especificações técnicas sobre metas, indicadores desagregados por raça ou instrumentos de responsabilização. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, possivelmente a medida mais importante citada nos memoriais da AGU, ainda não foi apresentado. A presença de enunciados favoráveis à igualdade material confirma distintivamente o sentido que se quer dar às políticas públicas desta seara, mas a ausência de operacionalização detalhada impede considerá-lo plenamente atendido. Essa lacuna indica que o alinhamento com a crítica de Bertúlio ocorre em termos de avaliação e de intenção política, embora ainda seja cedo para se concluir se – e quando – se converterá em formulações técnicas capazes de garantir resultados mensuráveis.

Em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação, as ações internas da AGU (como a inclusão da disciplina Direito Antidiscriminatório nos programas de concurso, a criação do GTIER e iniciativas como o Programa Esperança Garcia) mostram investimento em capacidade institucional e representatividade. Essas medidas respondem à exigência de que a instituição esteja tecnicamente apta a identificar e avaliar impactos, compondo uma estrutura inicial de recursos humanos e instrumentais. Ainda assim, a transposição desses instrumentos para sistemas formais de monitoramento estatal (por exemplo, indicadores padronizados, rotinas de coleta de dados raciais integradas a políticas públicas, rotinas de avaliação etc.) ainda é incipiente – o que é natural, já que representam mudanças relativamente recentes no paradigma institucional. Capacidades e rumos institucionais foram iniciados, porém faltam evidências de mecanismos plenamente implementados que assegurem mensuração e correção de políticas ao longo do tempo.

A exigência de participação social e interdisciplinar, outro importante aspecto da avaliação de Bertúlio, encontra eco em diversas das ações elencadas nos memoriais, como a criação de Centros de Referência e do Grupo de Trabalho Permanente de Monitoramento e Avaliação no âmbito do Ministério da Igualdade Racial, o acordo do Ministério da Igualdade Racial com a UnB para formação em Direito Antidiscriminatório, as iniciativas de capacitação do Ministério da Justiça (incluindo cursos para o Sistema Único de Segurança Pública), projetos de memória e reparação vinculados ao Ministério dos Direitos Humanos, o lançamento dos editais “Prêmio Carolina de Jesus” e

“Luiz Gama de Direitos Humanos” – Categoria “Juventude Negra Viva”, criado pelo Decreto n. 11.463/2023 etc. (Brasil, 2023). Afinal, tais medidas indicam abertura à interlocução com atores sociais e à incorporação de abordagens de outras áreas na formulação e execução de políticas públicas. De todo modo, a institucionalização de canais permanentes de participação da sociedade civil nas políticas voltadas à questão racial ainda não se mostra claramente documentada, o que coloca a conformidade com o critério de participação em patamar de indício favorável, mas não plenamente comprovado.

3.3. Avaliação das hipóteses, implicações e necessidade de monitoramento longitudinal

A hipótese principal, que sustentava que a atuação da AGU na ADPF 973/DF representaria avanço institucional coerente com a avaliação bertuliana e que poderia, se ancorada em instrumentos orientados à igualdade material, converter reconhecimento judicial em políticas concretas, recebe confirmação parcial a partir das evidências analisadas. A manifestação da AGU atende ao requisito do reconhecimento do caráter estrutural do racismo, e as políticas internas adotadas sinalizam uma intenção institucional de reconfiguração. No entanto, a conversão desse reconhecimento em políticas públicas efetivas depende de processos de detalhamento técnico, alocação orçamentária, institucionalização de mecanismos de monitoramento e de participação social, elementos que ainda permanecem em construção. Nessa perspectiva, a hipótese principal é confirmada quanto ao seu primeiro componente (avançar no plano do reconhecimento e da intenção) e permanece provisória quanto ao segundo (tradução em medidas efetivas).

A hipótese nula, que postulava a permanência de uma atuação essencialmente retórica e defensiva da AGU, é rejeitada, pois a mobilização recente da instituição excede o plano estritamente argumentativo: mudanças institucionais, para além da alteração de posicionamentos em juízo, atestam deslocamentos na forma de atuação. Ainda assim, não se pode ignorar o risco da falta de implementação plena do planejamento apresentado pela AGU em memoriais. Daí a necessidade de cautela analítica e de observação do desenvolvimento concreto das medidas anunciadas. Em razão disso, a hipótese nula não se mantém em sua totalidade. No entanto, a sua versão mitigada (que prevê possibilidade de discurso sem efeito prático) não pode ser integralmente descartada.

As hipóteses subsidiárias exibem resultados análogos de confirmação parcial. A primeira hipótese subsidiária, segundo a qual a eficácia do plano depende da incorporação de mecanismos de monitoramento, indicadores

desagregados e medidas reparatórias, encontra suporte na seguinte análise: a AGU indicou a intenção de articular monitoramento e integrar diretrizes de programas existentes, o que corrobora a hipótese em tese; a materialização desses instrumentos técnicos, contudo, não se mostrou, até o momento, suficiente para confirmar a eficácia esperada. A segunda hipótese subsidiária, que vinculava a transformação institucional da AGU à capacitação, à alteração de normativas e à existência de canais de participação, é parcialmente confirmada na medida em que medidas de formação e de institucionalização inicial (disciplina obrigatória em processos seletivos, criação do GTIER, programas de inclusão etc.) foram implementadas. Todavia, os resultados das mudanças, assim como seus canais de participação institucionalizados, com potência deliberativa, ainda são incipientes – situação que, no mínimo, torna provisória qualquer conclusão.

Em termos metodológicos, a abordagem hipotético-dedutiva aplicada ao estudo de caso da ADPF 973/DF permitiu transformar a descrição teórica em critérios testáveis e confrontá-los com evidências documentais e programáticas. Entretanto, a natureza das transformações institucionais exige observação longitudinal para que se verifique consolidação normativa, execução orçamentária e impacto social mensurável. Portanto, a avaliação deve prosseguir tanto em termos técnicos e político-operacionais (acompanhamento dos desdobramentos do plano e da incorporação das diretrizes na produção cotidiana das manifestações jurídicas da AGU, por exemplo), quanto em termos acadêmicos, com novos estudos que avaliem continuidade e implicações dessas políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo do artigo evidenciou um movimento de deslocamento na postura da AGU, especialmente a partir da ADPF 973/DF, que sinaliza a possibilidade de novas formas de intervenção estatal em matérias relacionadas ao enfrentamento do racismo estrutural. As discussões teóricas apresentadas mostraram que a atuação institucional não pode ser dissociada dos referenciais normativos e críticos que permitem avaliar sua efetividade e sua orientação para a transformação das estruturas sociais e jurídicas. A incorporação de perspectivas como as de Dora Lúcia Bertúlio, Axel Honneth e Nancy Fraser forneceu um quadro conceitual para compreender como reconhecimento, redistribuição e alteração de padrões institucionais se entrelaçam na construção de respostas estatais mais igualitárias. Nesse sentido, a relação entre teoria e prática observada no caso analisado sugere que a AGU pode ter inaugurado um tipo de intervenção que articula diagnósticos estruturais com propostas concretas de ação.

Desse modo, retomando o problema de pesquisa (“de que modo a atuação da Advocacia-Geral da União, na ADPF 973/DF, ao reconhecer a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, pode contribuir para as propostas de superação do racismo jurídico, tal como formulado por Dora Lúcia de Lima Bertúlio?”), verificou-se primeiramente que, embora a obra de Bertúlio não apresente um programa sistematizado de superação do racismo jurídico, ela fornece parâmetros analítico-normativos que permitem avaliar práticas institucionais segundo sua capacidade de alterar padrões discriminatórios historicamente enraizados no sistema jurídico brasileiro.

A partir desses parâmetros, foi possível observar que a manifestação da AGU na ADPF 973/DF introduz elementos de alinhamento com uma hermenêutica sensível às desigualdades raciais, com potencial para influenciar a cultura institucional e a condução de políticas públicas da União. Adota-se um posicionamento que desloca o debate do plano estritamente normativo para a construção de políticas públicas intersetoriais, articulando diferentes órgãos e áreas do conhecimento. Esse movimento dialoga com a proposta de Bertúlio ao promover a abertura para participação social qualificada, fomentar a interdisciplinaridade na formulação de medidas e impulsionar alterações institucionais voltadas à igualdade material. Ademais, o conjunto de ações e projetos apresentado (criação de mecanismos de monitoramento e avaliação, programas de capacitação de agentes públicos com enfoque antirracista, iniciativas voltadas ao fortalecimento de direitos da população negra etc.) opera como um início de reconfiguração das capacidades estatais, condição necessária para que a superação do racismo jurídico implique transformações concretas na prática jurídica.

Quanto às hipóteses iniciais, constatou-se que algumas foram confirmadas parcialmente. A primeira, relativa à possibilidade de a atuação da AGU na ADPF 973 representar um avanço na incorporação de perspectivas antirracistas no âmbito institucional, foi corroborada pela análise das manifestações e das políticas apresentadas. A segunda, que supunha que tal atuação poderia indicar uma inflexão duradoura na postura da AGU e da União, carece de confirmação, pois depende de observação longitudinal sobre a efetividade das medidas anunciadas e sobre sua continuidade em gestões futuras. Por fim, a hipótese de que a articulação entre teoria e prática institucional poderia gerar parâmetros para a superação do racismo jurídico mostrou-se viável, mas ainda insuficiente para concluir que essa superação esteja em curso de forma estruturada e irreversível.

As implicações desses achados sugerem que a incorporação de uma perspectiva antirracista nas práticas jurídicas e administrativas da AGU pode fortalecer a capacidade da União de promover justiça racial, desde que acompanhada por mecanismos efetivos de monitoramento, avaliação

e participação social. O alinhamento com referenciais como o de Bertúlio pode contribuir para o enfrentamento do *estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo Poder Público à população negra brasileira*. A consolidação desse movimento, contudo, depende da institucionalização das mudanças, de sua incorporação nas rotinas decisórias e da criação de garantias que assegurem a continuidade das políticas independentemente de conjunturas políticas específicas.

Diante disso, pesquisas futuras poderiam explorar algumas frentes. A primeira é a análise longitudinal da efetividade do Plano Nacional de Enfrentamento do Racismo e das políticas setoriais correlatas, verificando se resultam em mudanças concretas nas condições de vida da população negra e na redução de desigualdades raciais. A segunda é o estudo comparado entre a atuação da AGU e de outras instituições de Estado, como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal, em casos de racismo estrutural, para identificar sinergias, lacunas e possibilidades de cooperação. A terceira é o exame da percepção dos movimentos sociais e das comunidades diretamente afetadas sobre a atuação da AGU, de modo a compreender se há correspondência entre as intenções institucionais e as expectativas e experiências dos sujeitos envolvidos. Outros estudos poderiam ainda abordar a (in)existência de articulação entre as políticas e os programas apresentados em memoriais, bem como os consectários daí decorrentes.

REFERÊNCIAS

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. 1989. 227 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. Racismo e sistema de justiça no Brasil: vicissitudes de um projeto de violência racial. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 16, p. 19-41, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.616/PE*. Relator: Ministro Maurício Correa. Julgado em 24/05/2001. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1674271>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.916/DF*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 03/02/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2537724>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 26/04/2012 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973/DF* (2023). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973/DF*. Petição inicial (2022). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. *Edital de Chamamento Público nº 01/2023*. [S.l.]: AGU, 2023a. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-ministerio-da-igualdade-racial-lancam-chamamento-publico-de-projeto-que-capacitara-candidatos-negros-para-concursos/EditalChamamento.pdf/view>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRILHANTE, Igor Aragão. Virada jurisprudencial sobre o papel da AGU nas ADIs: contexto e lições. *Revista da PGFN*, ano 4, n. 8, p. 53-70, 2014.

DAVIS, Angela. *A democracia da abolição: para além do império, das prisões e da tortura*. Rio de Janeiro: Difel, 2019.

FANON, Frantz. *Pele Negra, Máscaras Brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

DUARTE, Evandro Piza; BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima; QUEIROZ, Marcos. Direito à liberdade e à igualdade nas políticas de reconhecimento: fundamentos jurídicos da identificação dos beneficiários nas cotas raciais. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 20, n. 80, p. 173-210, 2020.

FRASER, Nancy. Social justice *in* the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York; London: Verso, 2003, p. 7-109.

HERMES, Manuellita; SILVA, Tatiana Dias. In: RIZK FILHO, José Carlos *et al.* (orgs.) *Decisões Notórias das Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 315-333.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro*: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MOURA, Clóvis. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 2020.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro*: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 2016.

