

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

**DIREITO À IGUALDADE, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: POR UMA
REVISÃO DA DISTINÇÃO ENTRE IGUALDADE FORMAL E SUBSTANCIAL**

**RIGHT TO EQUALITY, DEMOCRACY, AND PUBLIC POLICIES: TOWARDS A
REVIEW OF THE DISTINCTION BETWEEN FORMAL AND SUBSTANTIVE
EQUALITY**

Leonardo Mattietto¹

Igualdade é uma palavra multifacetada. É um daqueles símbolos políticos - liberdade e fraternidade são outros – nos quais os homens derramaram os impulsos mais profundos de seus corações. Toda teoria ou concepção de igualdade fortemente defendida é ao mesmo tempo uma psicologia, uma ética, uma teoria das relações sociais e uma visão da boa sociedade.

John H. Schaar²

RESUMO: O trabalho revisita os conceitos de igualdade formal e substancial, propondo sua revisão crítica em proveito de uma concepção solidária que priorize as políticas públicas como instrumentos de construção de uma sociedade democrática, que respeite as minorias e promova os direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: igualdade formal; igualdade substancial; democracia; políticas públicas; direitos humanos.

¹ Professor Associado na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Procurador do Estado.

² SCHAAR, John H. Equality of opportunity, and beyond. In: PENNOCK, J. Roland; CHAPMAN, John. *Equality*. New York: Atherton, 1967, p. 228.

ABSTRACT: The paper revisits the concepts of formal and substantive equality, proposing its critical revision towards a solidary conception that prioritizes public policies as instruments for developing a democratic society that respects minorities and promotes human rights.

KEYWORDS: formal equality; substantive equality; democracy; public policies; human rights.

SUMÁRIO: 1 Contextualização; 2 Igualdade formal e substancial; 3 Igualdade substancial, democracia e políticas públicas; 4 Conclusão; Referências.

1 Contextualização

O direito à igualdade, ao longo da história das civilizações, continua a ser mais que um sonho, apresentando-se, na sua perspectiva substancial, como um verdadeiro desafio, cujo campo de atuação tem se tornado, progressivamente, o do desenho e da implementação de políticas públicas³.

Pivô de extensas disputas ideológicas e batalhas políticas nos séculos XIX e XX, a concepção de igualdade sofreu diante de alguns fatores de estresse nas primeiras décadas do século XXI.

Assim, por exemplo, o uso intensivo da tecnologia da informação gerou um novo segmento de marginalizados, os excluídos digitais. Para além dos tradicionais critérios de renda e definição de linha de pobreza, as pessoas passaram a ser segregadas com base na disponibilidade e na qualidade do acesso aos meios de comunicação (embora estes possam se mostrar, em médio e longo prazos, tendencialmente muito mais inclusivos do que excludentes).

Nesse cenário já perturbado, com grandes mudanças no modo como se relacionam as pessoas e como se estruturam e se organizam as forças de trabalho, eclodiu, em 2020, a pandemia de Covid-19, com severo impacto sobre todos os aspectos da vida social⁴, multiplicando as desigualdades entre indivíduos, povos e países.

³ VAN DYKE, Vernon. *Equality and Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall, 1990.

⁴ MATTIETTO, Leonardo. Disasters, pandemic and repetition: a dialogue with Maurice Blanchot's literature. *Academia Letters*, p. 1-4, Jul. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.20935/AL1825>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

Não bastasse a chaga da crise sanitária, adveio, em 2022, a terrível guerra na Ucrânia, engrossando as correntes de refugiados, os que, privados de tudo, são os mais pobres dentre os pobres, em busca da própria sobrevivência e dignidade.

Tendo a desigualdade recrudescido, torna-se premente revisitar a noção jurídica de igualdade, nas suas vertentes formal e substancial, buscando apontar a especial ligação da segunda com as políticas públicas, como mecanismos aptos, por excelência, a fomentar uma sociedade menos desigual.

2 Igualdade formal e substancial

Como conquista do constitucionalismo, a *igualdade formal*, entronizada nas Declarações de Direitos e nas Cartas políticas, desempenhou um importantíssimo papel histórico, em busca da superação do tratamento desigual das pessoas diante das leis.

A igualdade formal deu lugar à pretensa *igualdade de oportunidades*, que envernizou o preceito com matiz ideológico, pouco palpável na realidade fática, em prol de uma hipotética meritocracia com propensão para deixar para trás os hipossuficientes⁵.

A chamada igualdade de oportunidades, “(...) na verdade, apenas defende o direito igual de se tornar desigual ao competir contra seus semelhantes”⁶.

Ademais, adverte-se que:

“Reduzido a um sentido formal, o princípio da igualdade acabaria por se traduzir num simples princípio de prevalência da lei em face da jurisdição e da administração. Consequentemente, é preciso delinear os contornos do princípio da

⁵ A igualdade de oportunidades “(...) não é suficiente. Não protege aqueles que são menos dotados, ou menos impiedosos, ou menos sortudos (...)”. POPPER, Karl. *The open society and its enemies*. Princeton: Princeton University Press, 2013, p. 335.

⁶ “É uma ferramenta pobre porque, embora pareça defender a igualdade, na verdade apenas defende o direito igual de se tornar desigual ao competir contra seus semelhantes. Portanto, longe de reunir os homens, a doutrina da igualdade de oportunidades os coloca uns contra os outros. Repousa sobre uma teoria estreita da motivação e uma concepção pobre do homem e da sociedade. Reduz o homem a um feixe de habilidades, um instrumento valorizado de acordo com sua capacidade de desempenhar funções socialmente valorizadas com maior ou menor eficiência. Além disso, a doutrina conduz inevitavelmente à hierarquia e à oligarquia, e tenta suavizar esse difícil resultado por meio de uma nova forma do antigo argumento de que os melhores deveriam governar”. SCHAAR, John H. *Op. cit.*, p. 241.

igualdade em sentido material. Isto não significa que o princípio da igualdade formal não seja relevante nem seja correto. Realça-se apenas o seu caráter tendencialmente tautológico, ‘uma vez que o cerne do problema permanece irresolvido, qual seja, saber quem são os iguais e quem são os desiguais’⁷.

A *igualdade substancial*, como modelo de sociedade justa, surgiu irmanada à redefinição da democracia, como regime não apenas catalisador da vontade da maioria e assegurador de liberdades individuais⁸, mas também de imprescindível proteção às minorias e, mais recentemente, espaço privilegiado para o desenvolvimento das políticas públicas vinculadas aos direitos fundamentais.

Nesse contexto, mais à frente das salvaguardas formais, promove-se a inclusão dos discriminados em razão do gênero, da orientação sexual, da origem, da raça, da renda⁹. Multiplicam-se, em homenagem aos direitos fundamentais enunciados na Constituição (embora, às vezes, com lastimável demora e diferentes níveis de proteção), políticas públicas emancipadoras, voltadas às mulheres, aos homossexuais, aos indígenas, aos negros, aos mais pobres.

Os direitos humanos se coadunam com um renovado personalismo ético, a apregoar que certos direitos essenciais dizem respeito a todas as pessoas.

Como visão de mundo, o personalismo:

“(...) identifica no ser humano, precisamente porque é pessoa em sentido ético, um valor em si mesmo, a dignidade, daí decorrendo que todo homem tem, frente a qualquer outro, o direito de ser respeitado como pessoa, de não ser molestado na sua existência. A relação de respeito mútuo que cada um deve ao próximo é a

⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 417-418.

⁸ “(...) a democracia, sob o signo da igualdade, não é, nem pode ser, simplesmente, um regime de franquias, porque isso importaria reduzi-la às tradicionais dimensões do liberalismo”. SOUZA, Daniel Coelho de. *Interpretação e democracia*. 2. ed. São Paulo: RT, 1979, p. 147.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 18.

relação jurídica fundamental, base de toda convivência em uma sociedade e de cada relação jurídica em particular”¹⁰.

Esse postulado, contudo, não tem resistido universalmente, haja vista os genocídios e etnocídios perpetrados contra a humanidade, apesar de todas as religiões e filosofias baseadas no amor ao próximo.

A unidade desse *ethos* só pode aparecer à custa de “uma difícil navegação entre dois rochedos”: o da *uniformidade*, pois reconhecer que todos os homens são iguais não significa que eles sejam iguais em todos os lugares e o próprio Estado-nação é “uma matriz de minorias”; e o da *heterogeneidade*, contando que:

“(…) a autonomia das particularidades culturais só pode ser relativa, sobretudo em um mundo vibrante de fluxos migratórios. Exacerbada, ela leva a conflitos e reintroduz a desigualdade e a opressão sob a máscara do direito à diferença”¹¹.

A igualdade não é somente a atribuição dos mesmos direitos a todas as pessoas, mas também “um meio de compensar as desigualdades sociais”, em uma conjuntura que denota uma ordem desigual¹², da qual inevitavelmente o Estado historicamente faz parte¹³.

“A evolução de nossas sociedades conduz o indivíduo a viver simultânea ou sucessivamente em pertinências múltiplas, desde o círculo familiar até os conjuntos supranacionais (...). O fenômeno sempre existiu mais ou menos. Mas seu traço distintivo atualmente consiste em sua complexidade e em sua extensão: os grupos intermediários no seio dos quais evoluímos são provavelmente mais

¹⁰ MATTIETTO, Leonardo. Dos direitos da personalidade à cláusula geral de proteção da pessoa. *Revista Fórum de Direito Civil*, Belo Horizonte, n.16, p. 13-14, set./dez. 2017.

¹¹ ROULAND, Norbert; PIERRÉ-CAPS, Stéphane; POUMARÈDE, Jacques. *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Brasília: UnB, 2004, p. 11.

¹² “(...) os membros mais fracos de uma comunidade política têm direito à mesma preocupação e respeito de seu governo que os membros mais poderosos garantiram para si mesmos”. DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977, p. 199.

¹³ TOURAINE, Alain. *O que é a Democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 37.

numerosos que aqueles da maior parte das sociedades tradicionais; a imigração se choca com as culturas: nesse sentido, somos todos, em algum momento, minoritários”¹⁴.

Minoria não é uma cifra, mas uma caracterização social. Todas as pessoas são, em algum momento e em algum espaço, partes de uma minoria, na complexa teia de relações sociais e de múltiplas pertinências subjetivas.

3 Igualdade substancial, democracia e políticas públicas

Igualdade formal e substancial não são dois lados da mesma moeda. Nos tempos atuais, a defesa de uma igualdade estritamente formal desencadeia a erosão da igualdade substancial, com a recusa das políticas públicas transformadoras e emancipadoras que podem conduzir ao genuíno Estado democrático de direito.

A igualdade formal foi inspirada por uma lógica individualista¹⁵, ligada à dimensão econômica na afirmação dos primeiros direitos fundamentais, associada ao desenvolvimento do capitalismo, quando da modelação dos Estados contemporâneos.

Enquanto isso, a igualdade substancial, plasmada por uma lógica solidarista, procura refletir a dimensão existencial da humanidade, de caráter universal, da qual os direitos humanos se apresentam como expressão normativa. Assim, “a universalidade dos direitos humanos constitui uma reivindicação normativa sobre o modo de organização das relações políticas e sociais no mundo hodierno”¹⁶.

Nessa direção, comporta admitir que:

¹⁴ ROULAND, Norbert; PIERRÉ-CAPS, Stéphane; POUMARÈDE, Jacques. *Op. cit.*, p. 607.

¹⁵ “O individualismo é um sistema de costumes, de sentimentos, de ideias e de instituições que organiza o indivíduo sobre essas atitudes de isolamento e de defesa. Foi a ideologia e a estrutura dominante da sociedade burguesa ocidental entre os séculos XVIII e XIX”. Tal ideologia, sinalizada pelo egoísmo e pela desconfiança no outro, “é a antítese mesma do personalismo e seu mais próximo adversário”. A preocupação do individualismo de isolar o homem se choca com as perspectivas abertas da pessoa. MOUNIER, Emmanuel. *Le personalisme*. 16. ed. Paris: PUF, 1995, p. 32.

¹⁶ HOGEMANN, Edna Raquel. Human Rights beyond Dichotomy between Cultural Universalism and Relativism. *The Age of Human Rights Journal*, n. 14, p. 32, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.17561/tahrj.v14.5476>>. Acesso em: 15 out. 2022.

“(…) pode-se apreender um valor ulterior e geral do princípio da solidariedade – sendo a referência fundadora do novo conceito de cidadania, entendida como o conjunto de direitos que acompanham a pessoa qualquer que seja o lugar onde se encontre e cujo reconhecimento e função precisamente de uma lógica de solidariedade, que generaliza a inclusão do outro reforçando a referência mesma ao princípio da igualdade”¹⁷.

A reconstrução da democracia – no horizonte da severa crise de legitimidade das instituições políticas – depende essencialmente da consecução das políticas públicas que ponham em prática a igualdade substancial.

“A busca de fundamentos para o poder (e para a obediência) dentro do próprio âmbito da razão, evitando concepções como a do medo – *timor fecit regnus* – ou a da tradição, renovou com Rousseau a ideia de contrato, legitimador da convivência e da soberania (...). Com o liberalismo, fundado sobre as referências ao contrato e às individualidades, o Estado se legitimava por conta de sua própria limitação, racionalmente exigida. Deste modo, a legitimidade, perdendo seu antigo toque divino e seu fascínio histórico, era encontrada na própria forma de elaboração do poder: convergência de vontades, aquiescência de obediências, delimitação-negação do poder como tal”¹⁸.

A legitimidade da atuação estatal não deve ser encontrada, todavia, por uma negação do próprio Estado, mas, de modo positivo, pela promoção da igualdade substancial, como um vetor no quadro dos direitos humanos.

¹⁷ RODOTÀ, Stefano. *Solidarietà: un'utopia necessaria*. Bari: Laterza, 2014, p. 33.

¹⁸ SALDANHA, Nelson. *Da teologia à metodologia: secularização e crise no pensamento jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 68-69.

A alocação dos recursos orçamentários – inclusive para que se justifique e legitime a própria existência e a sobrevivência do Estado – há de levar em conta os programas de redução das desigualdades¹⁹.

Alerta-se que “a democracia não é uma aritmética: ela se mede antes pelo grau de diversidade que se dispõe a reconhecer e é capaz de gerar. O fato de os regimes autoritários se definirem pela regra e por práticas inversas é uma prova disso”²⁰.

Chama-se atenção para o papel da educação – e, em especial, das universidades²¹ – para contribuir para uma sociedade que se pretenda justa e mais igualitária:

“(…) os recursos para a educação não devem ser alocados única ou necessariamente de acordo com seu retorno estimado em habilidades produtivas treinadas, mas também de acordo com seu valor no enriquecimento da vida pessoal e social dos cidadãos, incluindo aqui os menos favorecidos. À medida que a sociedade progride, esta última consideração torna-se cada vez mais importante”²².

“Educar é semear, cuidar e renovar constantemente”²³. As universidades precisam reforçar o seu papel institucional, com o procurado impacto positivo para a sociedade, ao disseminar o debate científico sobre o direito e as políticas públicas.

Faz-se imprescindível procurar compreender os entraves inerentes às principais políticas públicas, buscando aprimorá-las e propor soluções para os problemas identificados:

¹⁹ BOZIO, Antoine; GRENET, Julien. *Économie des politiques publiques*. Paris: La Découverte, 2017, p. 20-23.

²⁰ ROULAND, Norbert; PIERRÉ-CAPS, Stéphane; POUMARÈDE, Jacques. *Op. cit.*, p. 606-607.

²¹ Cabe demonstrar que: “1. uma série de fatores molda a universidade contemporânea, como interesses além do Estado-nação e da academia, que exercem influência, como estados estrangeiros, indústria e outras partes interessadas poderosas; 2. face à retórica da desregulamentação e internacionalização do ensino superior, existe um papel contínuo do Estado-nação na modelagem e no fomento da universidade; 3. nosso enquadramento pode orientar futuras análises críticas de políticas públicas voltadas para universidades e futuras pesquisas empíricas”. GUNN, Andrew; MINTROM, Michael. *Public Policy and Universities: The Interplay of Knowledge and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 2.

²² RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 107.

²³ MATTIETTO, Leonardo. Pós-graduação em Direito: locus para a compreensão crítica da judicialização de políticas públicas. In: MENDONÇA, Paulo Roberto Soares (org.). *Judicialização de políticas públicas: a visão dos juristas*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020, p. 12.

(...) as políticas públicas não estão no vácuo; elas estão imersas no mundo do Direito, misturadas a infinitas normas e atos jurídicos – antagônicos, estranhos uns aos outros, de eras distintas, com linguagem incoerente, impotentes ou incompletos”²⁴.

Como as avaliações de políticas públicas “podem ser comprometidas por efeitos retardados de normas, atos e interpretações do passado”²⁵, convém perceber o valor da igualdade substancial, como propulsora do convívio democrático e da justiça social.

Sob o prisma de uma igualdade estritamente formal, não se sustentariam políticas públicas relevantes, como, por exemplo, a equidade de gênero, a inclusão dos refugiados, as ações afirmativas para ingresso nas universidades e no serviço público, os programas de renda mínima e tantos outros que a igualdade substancial anima.

Para as políticas públicas, importa, pois, enfatizar a acepção substancial da igualdade, evitando-se os embaraços, para a sua formulação e implementação, que decorreriam de um anacrônico apego ao conceito meramente formal.

4 Conclusão

Temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza.

Boaventura de Sousa Santos²⁶

Apesar de sua importância histórica para a contenção do poder do Estado e para a consagração dos primeiros direitos fundamentais, o estabelecimento de uma noção apenas formal

²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (orgs.). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 72.

²⁵ SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Op. et loc. cit.*

²⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção multicultural da igualdade e da diferença. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, p. 44, jan. 1999.

de igualdade não atende às necessidades contemporâneas de configuração do regime democrático.

A democracia supõe o reconhecimento da diversidade e a proteção das minorias, diante das incontáveis esferas de pertencimento a que se ligam os sujeitos de direito.

As políticas públicas vocacionadas à promoção dos direitos humanos contribuem decisivamente para estabelecer as bases da convivência com dignidade, assim como para se aferir a legitimidade da atuação estatal.

Em favor de todas as minorias, de todos os oprimidos, daqueles para quem a dignidade se põe em permanente risco, cumpre asseverar que a igualdade substancial nunca há de deixar de ser um dos objetivos centrais de qualquer organização política essencialmente democrática.

Referências

- BOZIO, Antoine; GRENET, Julien. *Économie des politiques publiques*. Paris: La Découverte, 2017.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- GUNN, Andrew; MINTROM, Michael. *Public Policy and Universities: The Interplay of Knowledge and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- HOGEMANN, Edna Raquel. Human Rights beyond Dichotomy between Cultural Universalism and Relativism. *The Age of Human Rights Journal*, n. 14, p. 19-36, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.17561/tahrj.v14.5476>>. Acesso em: 15 out. 2022.
- MATTIETTO, Leonardo. Disasters, pandemic and repetition: a dialogue with Maurice Blanchot's literature. *Academia Letters*, p. 1-4, Jul. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.20935/AL1825>>. Acesso em: 24 jul.2021.
- MATTIETTO, Leonardo. Dos direitos da personalidade à cláusula geral de proteção da pessoa. *Revista Fórum de Direito Civil*, Belo Horizonte, n. 16, p. 11-25, set./dez. 2017.

- MATTIETTO, Leonardo. Pós-graduação em Direito: *locus* para a compreensão crítica da judicialização de políticas públicas. In: MENDONÇA, Paulo Roberto Soares (org.). *Judicialização de políticas públicas: a visão dos juristas*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020, p. 9-12.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOUNIER, Emmanuel. *Le personnalisme*. 16. ed. Paris: PUF, 1995.
- POPPER, Karl. *The open society and its enemies*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- RODOTÀ, Stefano. *Solidarietà: un'utopia necessaria*. Bari: Laterza, 2014.
- ROULAND, Norbert; PIERRÉ-CAPS, Stéphane; POUMARÈDE, Jacques. *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Tradução de Ane Lize Spaltemberg. Brasília: UnB, 2004.
- SALDANHA, Nelson. *Da teologia à metodologia: secularização e crise no pensamento jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção multicultural da igualdade e da diferença. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, p. 1-61, jan. 1999.
- SCHAAR, John H. Equality of opportunity, and beyond. In: PENNOCK, J. Roland; CHAPMAN, John. *Equality*. New York: Atherton, 1967, p. 228-249.
- SOUZA, Daniel Coelho de. *Interpretação e democracia*. 2. ed. São Paulo: RT, 1979.
- SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (orgs.). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 45-79.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a Democracia?* Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- VAN DYKE, Vernon. *Equality and Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall, 1990.