

# **XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO**

## **CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**ERIBERTO FRANCISCO BEVILAQUA MARIN**

**FERNANDO LOBO LEMES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.

Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.

José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. Caio

Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara

Eriberto Francisco Bevilacqua Marin

Fernando Lobo Lemes – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-766-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
Universidade Federal de Goiás e Programa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas  
Goiânia - Goiás  
<https://www.ufg.br/>

## **XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO**

### **CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I**

---

#### **Apresentação**

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I, durante o XXVIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado em Goiânia-GO, de 19 a 21 de junho de 2019, sob o tema geral: “Constitucionalismo crítico, políticas públicas e desenvolvimento inclusivo”, evento realizado em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Goiás. Foram parceiros a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, a Escola Superior da Advocacia - OAB-GO, o Centro de Formação Jurídica da PGE-GO e a Universidade de Rio Verde (UniRV) e apoiadores o Centro Universitário de Goiás (UniAnhanguera), a Faculdade Sensu, a Faculdade Evangélica Raízes e o Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica).

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional, dos reflexos do constitucionalismo na atuação do Poder Judiciário e dos órgãos relacionados às funções essenciais à justiça e da discussão sobre a própria democracia.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares. Dessa forma, os 21 (vinte e um) artigos ora publicados, guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

No artigo intitulado “A DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA SOCIEDADE DE RISCO: UMA RELEITURA GARANTISTA DA CONSTITUIÇÃO A PARTIR DA NOVA HERMENÊUTICA”, as doutorandas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI-SC Mariana Faria Filard e Maria Lenir Rodrigues Pinheiro propõem uma releitura garantista da Constituição Federal, apontando a relevância de se proceder a uma nova hermenêutica constitucional no tocante à aplicação dos princípios e garantias fundamentais no âmbito do Direito Penal e Processual Penal. Buscaram, com o trabalho, uma abordagem

crítica da temática, conferindo dinamicidade ao Direito por meio da defesa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A metodologia empregada quanto à fase de investigação foi o método indutivo, na fase de tratamento dos dados o cartesiano, com as técnicas do referente, da pesquisa bibliográfica e do fichamento, conforme diretrizes metodológicas para a concretização dos objetivos.

Em “A DEMOCRACIA BRASILEIRA E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DA SUA INTERVENÇÃO NAS FUNÇÕES TÍPICAS DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO”, o casal de pesquisadores Delfim Bernardes e Joana Cristina Paulino Bernardes ressaltaram que a integração da Ciência Política nos dias atuais é de uma importância ímpar no nosso ordenamento jurídico, trazendo novas diretrizes, em especial uma nova maneira de observar a democracia. Partindo de uma análise histórica da tripartição das funções clássicas do Estado, o conceito de democracia foi investigado sob a ótica da outorga de poder do povo aos representantes. Também está presente no artigo o tema da judicialização e o ativismo judicial no sistema democrático brasileiro, em que o Judiciário interpreta a aplicação da norma existente sem invadir a esfera de competência dos demais Poderes. Foi utilizado o método indutivo-dedutivo e revisão bibliográfica.

Por sua vez, Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto, mestrando pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA), e o pesquisador do mesmo Estado Renan Azevedo Santos, na pesquisa chamada “A EFETIVIDADE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: A RELAÇÃO ENTRE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E ATIVISMO JUDICIAL”, investigaram em que medida a ampliação da jurisdição constitucional implica ou não em aprofundamento do ativismo judicial. Partiram de uma análise qualitativa bibliográfica centrada em comentadores do tema, avaliando a relação entre os mecanismos de controle constitucional e o processo de judicialização da política. Analisaram também, à luz de determinadas visões de democracia, a legitimidade ou não da atuação judicial em casos essencialmente políticos. Por conclusão, entenderam que a ampliação da jurisdição constitucional possibilitou expansão da atuação judicial, atuação esta que dependerá do papel que se atribui a cada um dos poderes, a depender da visão do fenômeno democrático.

Em mais um trabalho desta coletânea, foi analisada a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal de congelamento dos gastos públicos. O objetivo principal foi analisar se o texto legal configura norma jurídica de efeito placebo. O estudo é delineado por pesquisa bibliográfica e documental e o método de abordagem o indutivo. A análise do conteúdo da norma que fixou o teto dos gastos públicos e da justificativa apresentada pelo autor do projeto, com a constatação relativa aos resultados parciais, desde a vigência dessa norma, induzem à conclusão de que a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos é

placebo jurídico. A pesquisa denomina-se “A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS É PLACEBO JURÍDICO” e foi realizada por João Hélio Ferreira Pes, Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Já na investigação científica “A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA COMO ELEMENTO TRANSFORMADOR DA SOCIEDADE”, Gregorio Menzel, mestrando pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, e Clayton Reis, seu Professor e membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Direito pela mesma instituição, abordaram o conceito de função social da empresa, trabalhando a sua origem, seu regramento constitucional e as principais vertentes de interpretação da função social da empresa. Conferiram especial enfoque em perceber a empresa como um elemento transformador da sociedade, de forma a promover a justiça social.

De Minas Gerais veio o trabalho “A SEPARAÇÃO DE PODERES: A AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS PELO PODER JUDICIÁRIO”, escrito pelo Professor Doutor Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, e o mestrando Reinaldo Caixeta Machado. O artigo faz uma análise da legitimidade legiferante do Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que dá relevo à matéria ambiental. Em contraponto, traz o limite razoável de distanciamento do judiciário na implantação de políticas públicas ambientais. Como resultado, verificaram que, nas questões de cunho ambiental, nem sempre o judiciário está apto a fazer uma análise adequada do tema. No entanto, a razoabilidade mostrará quando deverá ser mantida a posição do judiciário relativamente às questões voltadas para a normatização de políticas públicas na proteção do meio ambiente. Valeram-se do método de raciocínio dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Marcos Augusto Maliska, Professor Adjunto de Direito Constitucional do Programa de Mestrado em Direito do UniBrasil Centro Universitário, em Curitiba, e o Professor Hewerstton Humenhuk, mestre em Direitos Fundamentais do Programa de Mestrado da Universidade do Oeste de Santa Catarina, desenvolveram o instigante trabalho de pesquisa intitulado “AUTORITARISMO JUDICIAL”. Nele, afirmam que o movimento de “Lei e Ordem” deslocou o Poder Judiciário de uma perspectiva garantista para outra, de natureza punitivista, incorporando dois objetivos institucionais: os combates à corrupção na administração pública e à criminalidade em geral. O deslocamento da ideia de um juiz vinculado à lei, para um juiz comprometido com a efetividade da Constituição, levou ao voluntarismo jurisprudencial, caracterizado pela existência de decisões judiciais sem qualquer preocupação com a coerência e a integridade inerentes ao chamado direito

jurisprudencial. A combinação entre a incorporação de objetivos institucionais de moralização e ordem, e o voluntarismo jurisprudencial, degenerou em autoritarismo judicial.

A seu turno, no trabalho “DEMOCRACIA E AUTONOMIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE VIVEM EM CONDIÇÃO DE ASILAMENTO”, objetivou-se lançar luzes no estudo da inclusão social das pessoas com deficiências que vivem em condições de asilamento, sob a ótica da perspectiva democrática e da teoria dos custos dos direitos. Este estudo buscou investigar como pode o Poder Executivo materializar a democracia para as pessoas com deficiência asiladas. Lucas Emanuel Ricci Dantas, Doutorando em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, e o Professor Ricardo Pinha Alonso, das Faculdades Integradas de Ourinhos, autores do texto, utilizaram, como análise comparativa, a história do Hospital Psiquiátrico de Barbacena-MG e o relatório internacional da ONG Human Rights Watch, cuja denominação é “Eles ficam até morrer”. Para o presente trabalho valeram-se de uma metodologia indutiva, com pesquisa bibliográfica, em livros, teses, dissertações e periódicos.

Em “DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E SUAS LIMITAÇÕES EM ESTADO DE EXCEÇÃO”, Laísa Fernanda Campidelli e Isabela Fernanda dos Santos Andrade Amaral, mestrandas em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, abordaram, de forma qualitativa e explicativa, o conceito de direitos fundamentais, estado de exceção e estado de sítio. Realiza considerações sobre o desenvolvimento histórico, conceituação, importância e terminologia dos direitos fundamentais. Procederam à caracterização do estado de exceção, observando a teoria da necessidade, trazendo a discussão para o âmbito nacional, tratando sobre o estado de sítio, com suas condições, previsões e controle previstos constitucionalmente. Concluíram que o ordenamento jurídico que nasce para limitar o Estado, passa a legislar a favor deste, fornecendo instrumentos que o ajudam a atingir seus interesses, dando margem a abusos.

O artigo seguinte da lista rediscute, a partir das teorias da hegemonia de Chantal Mouffe e dos diálogos institucionais de Mark Tushnet, os fenômenos da judicialização da política (o político invadindo “indevidamente” o jurídico) e do ativismo judicial (o jurídico invadindo “indevidamente” o político). Também contesta a concepção usual de que o judiciário teria a “última palavra” na interpretação jurídica e defende uma maior proteção da democracia, pois é esta, não o judiciário, que, em última instância, protege os direitos. Concluindo que, para sua maior legitimidade e eficiência, deve então o Poder Judiciário receber novos influxos democráticos e estar sujeito a maior accountability, o doutorando em Direito pela

Universidade Federal de Minas Gerais Daniel dos Santos Rodrigues encerra a excelente pesquisa “JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DEMOCRACIA – UMA ANÁLISE A PARTIR DE CHANTAL MOUFFE E MARK TUSHNET”.

No que lhe concerne, a pesquisa “NEOCONSTITUCIONALISMO: RISCOS DEMOCRÁTICOS DA IDEOLOGIA QUE DOMINOU O DIREITO BRASILEIRO”, do mestre em Direitos Fundamentais na Universidade de Lisboa Raineri Ramos Ramalho de Castro, dispõe que apesar de dominar a cultura jurídica brasileira, não se sabe exatamente o que o neoconstitucionalismo é ou quais mudanças traz para o Estado democrático. Ao estudar os ensinamentos de diferentes autores neoconstitucionalistas, analisar suas concepções e compará-las às posições constitucionalistas tradicionais, o pesquisador concluiu que o neoconstitucionalismo nada mais é do que uma ideologia que estimula imenso ativismo judicial com a justificativa de proteger os direitos fundamentais. No entanto, para ele, o que o neoconstitucionalismo realmente faz é prejudicar a separação de poderes, promover a juristocracia e prejudicar severamente as proteções constitucionais elaboradas para assegurar o gozo dos direitos fundamentais, consequentemente fragilizando a democracia.

Elaborado por Andréia Garcia Martin, Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais, no trabalho científico chamado “O ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COM VISTAS À INCLUSÃO SOCIAL” é defendida a ideia de que o Estado Democrático de Direito inaugurado na Constituição Federal de 1988 evidenciou valores fundamentais sobre o tema, atuando como parâmetro das instituições estatais. Para a pesquisadora, a democracia permeada na Constituição apresenta-se numa dupla acepção: representativa e participativa. Assim, a finalidade de efetivar o direito fundamental à acessibilidade das pessoas com deficiência, neste estudo, buscou fomentar a participação nos processos de decisão política, na elaboração de políticas públicas deste seguimento, uma vez que a abertura ao diálogo e à participação deste grupo permite o alcance de sua inclusão social.

Mestre em Direito - UNIMEP/SP, Tamires Gomes da Silva Castiglioni e Everton Silva Santos, Professor da Faculdade de Americana-SP, analisaram o caso mais emblemático sobre “discurso de ódio” julgado pelo STF: o HC 82.424-2, caso “Ellvanger”. O principal tema tratado nesse julgamento foi o conflito entre o direito à liberdade de expressão e o direito à dignidade da pessoa humana, que prevaleceu na decisão. Já o RHC 134.682, caso “Abib” houve a mesma discussão de conflitos constitucionais, prevalecendo o direito à liberdade de expressão. Diante de tal discrepância, foram analisadas as vertentes que possibilitaram que dois casos semelhantes tivessem decisões distintas sob a ótica do princípio da

proporcionalidade. A interessante investigação tem o título “O CONFLITO ENTRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A DIGNIDADE DA PESSOA: UM ESTUDO SOBRE O HC 82.424-2/RS- O CASO ELLWANGER E O RHC 134.682/BA- O CASO ABIB”.

No artigo “O DISCURSO DO ÓDIO NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS: DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU VIOLAÇÃO À DEMOCRACIA?”, a liberdade de expressão é tratada como um valor primordial para todas as sociedades democráticas. À medida que a manifestação proferida por aquele indivíduo venha a ser invocada para violar outros direitos, faz-se necessário uma atuação estatal para coibir esse abuso de direito e manter a ordem pública. Na pesquisa, elaborada pelo Professor da Universidade Federal de Sergipe Lucas Gonçalves da Silva e por Carla Vanessa Prado Nascimento Santos, da Universidade Cândido Mendes, utilizou-se o método dedutivo e bibliográfico, para restar comprovado que esses limites não visam tolher a liberdade de manifestação de pensamento, mas, sim, proteger a ordem da sociedade pluralista em que vivemos, pois o Estado não pode ser condizente ou omissivo diante de discursos que ferem direitos de outras pessoas.

Já no interessante trabalho “OS ARGUMENTOS RELIGIOSOS NA ESFERA PÚBLICA”, Rafael Esteves Cardoso, mestre pela Universidade Católica de Petrópolis, e Catarina Cruz Salles, mestranda em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, investigaram o espaço e a valia dos argumentos religiosos na esfera pública, para a colaboração na formação e desenvolvimento de objetivos comuns em uma sociedade. Inicialmente, analisaram a perspectiva liberal de Ronald Dworkin, com foco para as responsabilidades individuais na solidificação dos valores democráticos. Em contraposição, foram avaliadas as propostas de Charles Taylor, segundo o qual é possível, e de certo modo inevitável, a inserção de argumentos religiosos nos debates públicos e na delimitação dos destinos compartilhados pelos membros de um determinado grupo social. A pesquisa foi desenvolvida através de pesquisa bibliográfica direta.

O Professor Emanuel de Melo Ferreira, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, em “OS LIMITES DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE JUDICIAL PREVENTIVO – UMA DEFESA DE SUA TOTAL PROSCRIÇÃO EM FACE DOS PROJETOS DE LEI”, analisou os limites do controle de constitucionalidade judicial preventivo, defendendo a inconstitucionalidade de qualquer forma de controle sobre os projetos de lei. A questão central do texto, assim, pode ser formulada dessa maneira: a Constituição Federal admite que o controle judicial preventivo tenha como objeto de controle

um projeto de lei, mesmo que se busque efetivar um controle meramente formal? A pesquisa refere-se, assim, à separação e poderes no bojo do processo constitucional, devendo ser analisada a partir de autores que levam à relação entre direito e política a sério.

No artigo “PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REFORMA CONSTITUCIONAL”, Marcelo Negri Soares, do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito UniCesumar, e o mestrando da mesma instituição Raphael Farias Martins, estudaram a passagem do homem do estado de natureza ao estado constitucional. Apresentaram a forma do nascimento de uma Constituição e como esta norma de fundamental importância pode ser alterada. Analisaram, ainda, o princípio da soberania popular, bem como verificaram se o povo pode requerer a modificação do texto constitucional, sendo ele o titular de todo poder.

Letícia da Silva Almeida, da Faculdade Pitágoras, e o pesquisador Danilo Felício Gonçalves Ferreira, em “POR UMA REFLEXÃO A RESPEITO DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ROBERT ALEXY, PELA PERSPECTIVA DO ART. 37 CAPUT DA CR/88”, traçaram considerações a respeito do conceito de norma, princípio e regra de Robert Alexy, com fim de buscar construir um conceito mais afunilado sobre o que seria princípio e regra, dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Mesmo parecendo já ser pacíficas tais constatações, esse tema é de relevância extrema, uma vez que, a cada dia, se enfrenta mais o problema do pan-principiologismo. Para tanto, a conceituação proposta acarreta em considerações acerca do art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil. Utilizou-se o método científico dedutivo por meio da pesquisa bibliográfica.

A seu turno, na pesquisa “REFLEXÕES SOBRE AS REGRAS CONSTITUCIONAIS DA COMUNICAÇÃO NA BOLÍVIA, VENEZUELA, MÉXICO E BRASIL”, Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli, Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, e a Professora Michelle Asato Junqueira, da mesma instituição, ressaltam que a liberdade de expressão é um direito humano que além de garantir o pensar livremente é um baluarte da democracia. Analisaram a disposição específica da liberdade de expressão de quatro países da América Latina, sendo dois deles países com grupos de comunicação mundialmente relevantes (Brasil e México) e dois países bolivarianistas (Venezuela e a Bolívia) e o ambiente em que se inserem. Para o objetivo proposto realizaram uma análise bibliográfica e legislativa da previsão constitucional dos países mencionados, sob o método descritivo, de análise qualitativa para a produção acadêmica e quantitativa para as Constituições.

Letícia Alonso do Espírito Santo, mestre pela Universidade Federal de Juiz de Fora, na pesquisa “UMA LEITURA PÓS-POSITIVISTA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE”,

analisou o posicionamento do Princípio da Publicidade no ordenamento jurídico brasileiro, sua origem e recepção. O trabalho apresenta uma análise introdutória à temática, pretendendo verificar o âmbito de criação da denominada Lei de Acesso à Informação e sua decorrência direta do clamor social por maior transparência dos atos públicos. As nuances do sistema legal de acesso foram introduzidas pela Constituição e consolidados na Lei nº 12.527/2011, sob uma perspectiva de valores fundamentais, que rompem com a institucionalização da exceção e do segredo no âmbito dos atos administrativos.

Por fim, em “UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES À LUZ DA TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS”, o Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná Eliezer Gomes Da Silva e a mestrande pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná Simone Valadão Costa e Tressa, a partir das problemáticas de hermenêutica e mutação constitucional, apresentaram um novo olhar sobre o princípio da separação de poderes, notadamente em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar da ADPF nº 347 que consagrou a aplicação, no Brasil, da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, criada pela jurisprudência constitucional colombiana. Sob tais parâmetros, o artigo discutiu a necessidade de reformulação da interpretação do princípio da separação de poderes, abordando o estudo do compromisso significativo e a teoria dos diálogos institucionais.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Coordenadores

Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin – UFG

Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes - Faculdade Raízes

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE  
PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRÁTICA COM VISTAS À INCLUSÃO SOCIAL**

**THE INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF PUBLIC POLICIES OF  
ACCESSIBILITY FOR PERSONS WITH DISABILITIES: ANALYSIS OF  
DEMOCRATIC PARTICIPATION IN VIEW OF SOCIAL INCLUSION**

**Andréia Garcia Martin <sup>1</sup>**

**Resumo**

O Estado Democrático de Direito inaugurado na Constituição Federal de 1988 evidenciou valores fundamentais, atuando como parâmetro das instituições estatais. A democracia permeada na Constituição, apresenta-se numa dupla acepção: representativa e participativa. Ademais, vislumbramos o reconhecimento e tutela de minorias e grupos vulneráveis presentes na sociedade, como dotados de direitos fundamentais. Assim, a finalidade de efetivar o direito fundamental à acessibilidade das pessoas com deficiência, neste estudo buscamos fomentar a participação nos processos de decisão política, na elaboração de políticas públicas deste seguimento, vez que a abertura ao diálogo e participação deste grupo permite o alcance de sua inclusão social.

**Palavras-chave:** Arranjo democrático institucional, Políticas públicas, Direito à acessibilidade da pessoas com deficiência, Participação popular, Inclusão social

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Democratic State of Law inaugurated in the Federal Constitution of 1988 evidenced fundamental values, acting as a parameter of the state institutions. The democracy permeated in the Constitution, presents itself in a double meaning: representative and participative. In addition, we envisage the recognition and protection of minorities and vulnerable groups present in society, as endowed with fundamental rights. The purpose of this study is to promote participation in the political decision-making processes, in the elaboration of public policies of this follow-up, since the opening to the dialogue and participation of this group allows the reach of their social inclusion.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policy, Right to accessibility of persons with disabilities, Popular participation, Social inclusion, Institutional democratic arrangement

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Constitucional pela PUC/SP. Mestra em Direito pela ITE-Bauru/SP. Docente dos Cursos de Direito da UEMG- Frutal e IMES/FAFICA. Advogada.

## INTRODUÇÃO

A retomada da democracia pela Constituição Federal de 1988 promoveu a abertura de suas previsões à democracia participativa, que para além do exercício do direito ao voto, podemos evidenciar tal característica, exemplificadamente, no art. 37, sob o âmbito da Administração Pública, e no art. 58, inciso II, que trata da convocação de audiências públicas realizadas pelo Poder Legislativo.

Ademais, o Estado Democrático de Direito implantado pelo constituinte a partir de 1988 também contemplou a preocupação com a tutela de grupos vulneráveis e minorias esquecidos, até então, na história constitucional brasileira. Um desses grupos que passou a ser tutelado pela Constituição é o das pessoas com deficiência.

Sobre o citado grupo, pela trajetória de 30 anos de nossa Carta, podemos adicionar, ao lado da previsão constitucional, a decorrente da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, documento este incorporado ao ordenamento jurídico nacional com *status* equivalente à emenda Constitucional (art. 5º, §3º), e o recente Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146/15, que veio regulamentar a previsão convencional.

Todavia, embora haja plena tutela normativa dos direitos e garantias fundamentais das pessoas com deficiência, constatamos, na prática, especialmente quanto ao direito à acessibilidade, a ocorrência de falhas na implementação deste direito, que de maneira correlata, promoveria a inclusão social das pessoas com deficiência.

Desta forma, considerando como problemática que envolve esta pesquisa a questão da falha na efetividade dos direitos fundamentais sociais das pessoas com deficiência, sobretudo do direito à acessibilidade.

Visando fomentar uma resposta a tal problemática, trazemos como hipótese a utilização de aportes democráticos ou dialogados na implementação das políticas públicas. Tais políticas se conjecturariam como instrumentos de alcance a concretização do direito à acessibilidade das pessoas com deficiência, bem como sua inclusão social. Eis que, ao se assegurar a acessibilidade, rompem-se as barreiras que excluem do âmbito social as pessoas com deficiência.

Assim, a participação popular como decorrentes do próprio arranjo democrático constitucional permite que ao menos se discutam os direitos deste grupo, promovendo a conscientização da sociedade como um todo e dos representantes do Estado de maneira pontual. Os valores fundamentais presentes na Constituição Federal devem ser prestigiados, e considerando os aportes normativos em face das pessoas com deficiência, consignamos que

a efetividade desses, especialmente do direitos à acessibilidade, deve passar pela participação popular na elaboração, controle e implementação de políticas públicas para este grupo.

A presente pesquisa utiliza-se como métodos o tipo de raciocínio dedutivo, tendo em vista que partiremos no que consta nas previsões normativas, apontando sua especificação às questões que envolvem a democracia participativa, a implementação de políticas públicas, o direito à acessibilidade das pessoas com deficiência e sua inclusão social para que em casos específicos seja garantida a participação da pessoa com deficiência nos processos de decisão política que envolvam a concretização do direito à acessibilidade. O tipo de pesquisa será a bibliográfica.

## **1 DIREITO FUNDAMENTAL À ACESSIBILIDADE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, este último, a título de regulamentação, trouxeram a previsão do direito fundamental à acessibilidade da pessoa com deficiência<sup>1</sup>. O art. 3º do Estatuto, em nítida reprodução do texto da Convenção, define acessibilidade como:

Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. (BRASIL, 2009).

Complementando, o art. 53 prevê que: “A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social”. (BRASIL, 2009).

Pelo disposto na legislação, constatamos que a acessibilidade é um direito que possibilita a realização de todos os demais, independentemente da natureza do direito. Com efeito, segundo o entendimento de Luiz Alberto David Araujo “o direito à acessibilidade é direito instrumental, pois viabiliza a existência de outros direitos. Sem a acessibilidade, não se pode falar em direito à saúde, em direito ao trabalho, em direito ao lazer, dentre outros.” (ARAUJO, 2011, p. 59-60).

Ademais, “ao lutar pela acessibilidade, estamos defendendo um Direito Humano, que possibilita a equidade de oportunidades e que é condição *sine qua non* para que a inclusão

---

<sup>1</sup> A Constituição Federal de 1988, em seus art. 227, § 2º e 244, já havia consignado este direito em seu bojo, apesar de esta previsão apenas dizer respeito ao direito à acessibilidade ao ambiente físico.

aconteça”. (GIL, 2006). Qualquer que seja o ambiente, é importante que ele seja acessível “é bom para todos, não apenas para as pessoas com determinadas características físicas, pois oferece qualidade de vida e permite a convivência e a interação entre as diferenças”. (GIL, 2006).

A acessibilidade que acolhe o reconhecimento à diferença influi para a convivência constante e respeitosa entre iguais e diferentes, vez que, este direito também não pode ser negado à maioria, qual seja, o direito a oportunidade de conviver com as pessoas com deficiência.

Sob o fundamento da dignidade da pessoa humana, diante de uma análise que leva em consideração a eficácia interpretativa, é consabido que a dignidade humana vincula a produção normativa do Estado, tendo o escopo premente de realizá-la. Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet, aduz que:

[...] aqui considerada a dignidade como tarefa, o princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado, além do dever de respeito e proteção, a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam toda sorte de obstáculos que estejam a impedir as pessoas de viverem com dignidade. (SARLET, 2008, p. 116).

Neste sentido, podemos afirmar que por meio da acessibilidade se tem condições de garantir a igualdade em condições dignas, reconhecendo a identidade ínsita das pessoas com deficiência com vistas a promover sua inclusão.

Destarte, vislumbramos que promover inclusão é compreender que as diferenças são inerentes aos seres humanos, e apenas com o reconhecimento destas que se constrói a solidariedade numa sociedade, fator que possibilita o alcance da dignidade das pessoas com deficiência.

Neste sentido, Jônatas Luiz Moreira de Paula afirma que, “a inclusão social é um processo que visa eliminar a manutenção de pessoas ou de grupos sociais à margem dos benefícios do sistema político-econômico”. (PAULA, 2002, p. 91)

A inclusão social da pessoa com deficiência<sup>2</sup> está sustentada no valor da solidariedade, tendo em vista que ao se construir uma sociedade fundada sob estas bases se possibilitará a promoção da igualdade, não apenas na lei, mas aquela fundada nas iguais oportunidades e no respeito e reconhecimento das diferenças.

---

<sup>2</sup> As pessoas com deficiência são os destinatários das políticas públicas de acessibilidade. Neste sentido, convém estabelecermos a conceituação de pessoa com deficiência, que compreendem “[...] aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”. (BRASIL, 2009).

Pela atual configuração do Estado, em Democrático de Direito, conjectura-se a ampla atuação dos órgãos estatais no afã de concretizar seus objetivos. Tal atuação, geralmente, ocorre por meio de políticas públicas,<sup>3</sup> instituto que passamos a analisar no capítulo 3 desta pesquisa.

## **2 ARRANJO INSTITUCIONAL DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A participação popular surgiu no século XX, de forma desorganizada e não institucionalizada, fundava-se, geralmente, na expressão de grupos que demandavam melhores condições de trabalho (década de 1930), e ainda com o surgimento do movimento feminista entre as décadas de 1960 e 1970, bem como movimento político das pessoas com deficiência, nos fins da década de 1970 e o movimento de luta e resistência contra o regime militar, na segunda metade da década de 1970. Outras tantas manifestações populares sempre foram pontuais, não detendo uma solução de continuidade.

Contudo, movimentos que antecederam a atual Constituição marcaram profundamente a trajetória política brasileira, por terem ocorrido em um momento de transição de um regime de exceção ditatorial e favorecendo a chegada da democracia. Um deles foi o movimento “Diretas Já”, de 1984; outro, foi o registro histórico de convocação da população para envio de sugestões de temas para constarem no novo texto constitucional que estava sendo elaborada, conhecido por “Carta ao País dos Sonhos”, durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987).

Destarte, o advento da Constituição Federal de 1988 inovou em diversos aspectos políticos, de gestão e de participação social, tanto que desde o Preâmbulo Constitucional, vindo a ser confirmado pelo art. 1º evidenciamos que o Estado Democrático de Direito surgido nesta Constituição seria dotado de características próprias, que refletissem verdadeiramente as intenções do constituinte.

Neste sentido, José Afonso da Silva nos alerta que a previsão constitucional ao falar em “um Estado Democrático”, constatamos que

O artigo indefinido ‘um’ tem, no contexto, função diretiva importante, conotativa da ideia de que o objetivo era instituir um tipo diferente de Estado Democrático,

---

<sup>3</sup> Os órgãos estatais, em grande medida os que possuem caracterização de políticos, são os que promovem políticas públicas, quais sejam o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Ao Poder Judiciário também é admitida tal hipótese, pois mesmo que não detenha uma caracterização política, a criação de políticas públicas por este poder tem como viés garantir a inclusão social de grupo excluídos da sociedade, especialmente as pessoas com deficiência.

com nova destinação – qual seja, a de assegurar os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. (SILVA, 2011, p. 23).

Ademais, os valores supremos decorrentes do Texto Constitucional podem ser expressos por meio dos direitos sociais, direitos individuais, tais como a segurança, a liberdade, a igualdade e a justiça.

Em consonância com a previsão preambular o art. 1º nos fornece duas importantes informações para a configuração do nosso Estado Democrático. A primeira, em que pese haja divergências interpretativas, até mesmo por obra do contexto político de surgimento da Constituição, nos afirma que somos uma democracia representativa. O segundo, originário do inciso II, art. 1º, comportando ainda a democracia participativa, vez que “é que produz a primeira manifestação da cidadania que qualifica os participantes da vida do Estado (SILVA, 2011, p. 35), e a faceta ativa desta cidadania poderia ser descrita nos processos de participação direto dos membros da sociedade nos processos de decisão de natureza política.

Ainda nesse art. 1º, temos encravado o princípio da dignidade da pessoa humana. Eis que, falar em dignidade humana é afirmar que todo ser humano é dotado de certas peculiaridades próprias da raça humana e de uma individualidade que o destaca dos demais, pressupondo uma necessária densificação valorativa quando tratamos de sua relação com a democracia. Na medida que insinua a obrigatoriedade da expressão dessa dignidade nas decisões políticas.

Eis que, constatamos que a Constituição Cidadã, inova grandemente, pois

Permitiu a organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas sociais. Por meio da aprovação posterior de leis federais específicas de cada área (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Cidade, etc.), criaram-se espaços de negociação e co-gestão destas políticas (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 112)

Com efeito, também torna-se característico do Estado Democrático de Direito, que suas fronteiras excedem os limites de mero exercício de cidadania na participação direta, e ainda, “não pode ser explicado somente como obra de engenharia institucional, pois afirma o importante significado social como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade”. (ALBUQUERQUE, 2002, p. 06).

Em outras palavras, a democracia participativa é fruto de um novo arranjo institucional, mas sua atuação é mais abrangente e profunda que se pressupõe, permitindo que decisões políticas possam ser tomadas, deliberativamente, de forma paritária pelos representantes do governo e pela sociedade civil.

No que tange às decisões políticas, traço característico da própria definição do arranjo institucional democrático, devemos relacionar o princípio da separação de poderes, o pluralismo político e as garantias institucionais que promovem o controle burocrático.

Neste sentido, podemos afirmar que são três os sistemas institucionais que atuam na conformação das decisões políticas: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

O primeiro sistema institucional refere-se à atuação dos representantes que pertencem ao Poder Legislativo e a preservação do pluralismo político, sob o viés partidário, considerando a íntima relação que este órgão estatal tem com o Poder Executivo na coalização política.

Já o sistema participativo, permeia uma série de instrumentos que vão desde a participação individualizada no processo de escolha dos representantes, como o exercício do direito ao voto, até aquela participação que decorre da organização da sociedade civil, que tem como expressão, os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, as ouvidorias, as audiências públicas, etc.

O terceiro sistema refere-se aos mecanismos de controle interno e externos, tanto do próprio Poder Legislativo, como também por via judicial, sem olvidar da atuação do Ministério Público.

Com efeito, sob as bases dos três sistemas institucionais citados acima.....que permeiam o Estado Democrático brasileiro, faz com que a gestão pública, para deter a adequada governabilidade, e se fomente o relacionamento simultâneo desses sistemas para a produção, criação, implementação e execução de decisões políticas que serão efetivadas através das políticas públicas.

Temos que,

A democracia participativa, surge, portanto, em face dos problemas enfrentados pela democracia representativa, para reforçar os controles sobre a atuação estatal. Como o seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se numa abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema de democracia puramente representativa (PEREZ, 004, p. 32).

Portanto, a democracia participativa torna-se importante mecanismo de contrabalanceamento, e de limite aos poderes do Estado, permitindo, inclusive que haja maior desenvolvimento democrático, pois, outorga à sociedade civil a paridade nas deliberações, por exemplo, nos Conselhos de Políticas Públicas, sendo a saída para a ausência de representatividade política.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 Políticas Públicas: Uma conceituação

Decorre do Texto Constitucional os parâmetros que guiarão a implementação de políticas públicas, especialmente as de índole social, vez que estas têm o condão de promover benesses a toda à sociedade, rompendo com os grilhões da marginalização. Segundo o entendimento de Ronald Dworkin, as políticas expressariam:

Aquele padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deva ser protegido contra mudanças adversas). (DWORKIN, 2007, p. 36).

Da lição do supracitado autor, podemos esmiuçar alguns dados concernente à definição de política. O primeiro deles diz respeito à existência de um ente apto a determinar certos padrões, o que se perfazeria na própria *sociedade política*; e, complementando, a conformidade dos objetivos com a definição dos meios para alcançá-lo. Em síntese, para a realização de políticas – que tenham a característica de públicas – há a necessidade de estarem presentes dois elementos concomitantemente, quais sejam: sujeito (Estado) e os objetivos que este Estado se obrigou constitucionalmente a lograr.

Ora, a Constituição Federal ao subscrever os direitos e garantias fundamentais a todas as pessoas, inclusive às pessoas com deficiência, dentro de seus mandamentos constitucionais, determinou a elaboração de programas de ação estatal para operacionalizar concretamente tais direitos de forma específica. O padrão social descrito neste mandamento constitucional deverá nortear a atuação dos Poderes de Estado.

Entretanto haverá necessidade de que se implementem políticas públicas de forma setorizada, vez que se constatamos que certos segmentos populacionais, como as pessoas com deficiência, sofrem diuturnamente com processos de exclusão social.

Neste sentido, a premente atuação estatal terá o condão de fomentar a proteção integral (art. 8º, Lei n. 13.146/15), bem como manter no bojo da sociedade o avanço social conquistado, impulsionando a retomada de atitudes solidaristas, pois com essas políticas promove-se um processo de revalorização do próprio ser humano. Nesse diapasão, convém exarmos a conceituação aduzida por Eduardo Appio, *in verbis*:

As políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. (APPIO, 2008, p. 136).

Depreendemos, pois que as políticas públicas conformariam dois tipos de funções, quais sejam: tem o condão de efetivar os direitos fundamentais a prestações estatais – os direitos sociais, sendo a acessibilidade enquadrada em um direito desta natureza –, além de cumprir as diretrizes que o Estado Constitucional se comprometeu (art. 3º, CF/88).

Assim, diante da visível falha na efetividade dos direitos fundamentais à acessibilidade, por, de certa forma, lhes faltarem os requisitos da eficácia, as políticas públicas cumprem o mandamento constitucional outorgando-lhes a maximização de sua eficácia, bem como evitando que as mesmas percam sua eficácia social por decorrência do tempo.

Vislumbra-se, pois, que nas políticas públicas há uma clara modificação do império da lei – em que o texto certamente padeceria anacronicamente –, pelo governo das políticas, fazendo com que a Constituição se aproxime da realidade social no país, adequando seu texto às contínuas mudanças, anseios e demandas sociais, além de permear o ordenamento de avanços sociais indissolúveis, como convencionou o princípio da proibição do retrocesso social. Com efeito, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen salienta que:

[...] a ordem social constitucional estabelece obrigações para o Estado, mas também para toda a coletividade. Orienta a administração na implementação das políticas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos sociais, fixando pontos que não podem ser descumpridos e tampouco modificados [...], resguardando o cidadão, oferecendo-lhe garantia quanto à omissão do Estado. (FRISCHEISEN, 2000, p. 36-37).

A garantia outorgada pelo Estado às políticas públicas podem ser concebidas sob duas óticas: uma material e outra substancial. A primeira compreenderia o supracitado princípio da proibição do retrocesso social, sob o argumento de que como as políticas públicas têm o escopo de concretização dos direitos estabelecidos, quer na Constituição, quer em leis infraconstitucionais.

Tendo em vista que o conteúdo das políticas públicas “depende, portanto, de uma avaliação prospectiva acerca dos efeitos sociais que serão causados pela atuação estatal, o que, em boa parte dos casos não pode ser deduzido a partir de qual as variantes dessa equação são alteradas”. (APPIO, 2008, p. 50).

As constantes mutações sociais permitem a *reimplementação* de políticas públicas com o fito de mantê-las atualizadas e contemporâneas, contudo, há de se ressaltar que, da análise prospectiva de sua viabilidade ao longo do tempo deve-se respeitar o grau de avanço social conquistado com as políticas que as antecederam.

Ademais, pelas políticas serem aplicadas setorialmente, também se deve analisar se estas estão respeitando as reais necessidades do grupo a que se inserem, como no caso das

pessoas com deficiência tais políticas deverão levar em conta o grau de vulnerabilidade que assola essa camada social, bem como a elevada necessidade de ter acesso aos mais diferentes ambientes, dada a necessidade de participarem e serem incluídas plenamente na sociedade.

Convém gizar que os Poderes Públicos não poderão se esquivar de preceituar políticas públicas que viabilizem a concatenação de direitos para que estes se concretamente.

O descumprimento dessa obrigação constitucional, quer seja abstendo-se de formulá-las – ou formulando-as de maneira imprópria –, quer furtando de implementá-las completamente – ou realizando de forma insatisfatória –, será controlada pelo Poder Judiciário, frente à omissão dos demais poderes.

## **2.2 Espécies de Políticas Públicas**

As políticas públicas, qualquer que seja o segmento beneficiado, são de duas ordens: de natureza econômica e de natureza social. Outrossim, têm-se que essas duas naturezas configuram um mesmo escopo, ou seja, “ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos”. (APPIO, 2008, p. 136)

Podemos afirmar que as primeiras envolvem programas de ação estatal de combate à pobreza e de melhoria na distribuição de renda; por políticas públicas sociais se entendem aquelas que visam minimizar ou extinguir os processos de exclusão social e têm ligação direta com a concretização dos direitos fundamentais sociais, e com o desenvolvimento da sociedade em geral, possibilitando igualdade das oportunidades e o reconhecimento da diferença.

Contudo, no interregno da história brasileira, as políticas públicas sociais que eram restritas, quedavam-se numa posição de submissão aos propósitos das políticas públicas de índole econômica. Com a Constituição de 1988, há a inauguração dos princípios que reorganizaram o antigo sistema de políticas públicas sociais. Vislumbramos que as necessidades da sociedade foram se modificando, pois não se desejava igualar simplesmente com incentivos de índole econômico que, apesar de favorecerem a ampliação do poder aquisitivo<sup>4</sup>, não transportavam tal ganho para o amplo desenvolvimento da própria sociedade. Fator que seria alcançado somente por políticas sociais.

---

<sup>4</sup> Não se menospreza a necessidade de políticas públicas econômicas, dado o grande contingente de pessoas com deficiência que são pobres no Brasil, porém o cenário, mais precário, em que as pessoas com deficiência encontram-se negligenciados, qualquer que seja a classe social, é no campo social, inviabilizando-se o acesso à sua própria

Concomitantemente, notamos a instauração de políticas assistencialistas às pessoas com deficiência, porém, nem essas, nem aquelas – as econômicas – tiveram dilatada eficácia inseridas à esse segmento. Há a necessidade de se estruturar políticas que lhes garantam a promoção de sua dignidade, como as políticas públicas sociais, ampliando a independência e a inserção na comunidade, diminuindo a vulnerabilidade melhorando a sua qualidade de vida e, até mesmo, capacitando-o para o retorno ao mercado de trabalho, além de possibilitar a acessibilidade e assegurar o reconhecimento da diferença.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS VERSUS INCLUSÃO SOCIAL: A UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS QUE POSSIBILITEM A EFETIVIDADE DO DIREITO À ACESSIBILIDADE**

Inicialmente, cumpre replicar o porquê de se afirmar que as políticas públicas compreendem mecanismos de inclusão social. Eis que, tais políticas representariam indicação constitucional do *caminho* que o Estado deve seguir para galgá-la, qual seja, construir uma sociedade livre, justa e solidária, edificada sob os alicerces da erradicação das desigualdades e da marginalização, direcionando os Poderes Públicos à realização da cláusula geral de tutela da pessoa humana.

Igualmente, as políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, fomentam a concretização dos direitos prestacionais, e estes, por sua vez, são instrumentos que possibilitarão a inclusão social dos membros desse grupo, tendo em vista que aquelas políticas, ao serem instituídas, embasaram-se nas peculiaridades e necessidades de seus membros.

Os referidos direitos têm congenitamente agregados em si o valor solidariedade. Depreende-se que, segundo a lição de Martine Xiberras “a noção de integração induz, assim, a ideia de uma congruência, ou de uma coerência, com os outros, ou com o todo, que lembra, desta vez, a noção de solidariedade orgânica durkheiminiana.” (XIBERRAS, 1993, p. 27).

Ademais, as políticas públicas podem ser consideradas instrumentos de alcance da inclusão social, por serem mecanismos estatais que intervêm em vários âmbitos da sociedade visando reequilibrar situações de discriminação e de injustiças sociais. E ainda atuam na

---

dignidade, decorrente as discriminação sociopolítica que paira sob esse segmento. Ou melhor, a pobreza cresce grandemente, mas também crescem as formas de discriminação, de exclusão, de omissão e de falta de solidariedade na sociedade.

direção dos objetivos e fins colimados no Texto Constitucional na busca da concretização dos direitos fundamentais sociais, e, por conseguinte, guiam-se visando um amparo adequado e eficaz, fulcrada em afiançar um núcleo existencial mínimo, na obrigação de otimização, no princípio da vedação do retrocesso social e na busca de estabelecer condições dignas de vivência e participação social das pessoas com deficiência.

Dessa forma, conforme aduz Andréas Joachim Krell que “[...] as imposições constitucionais estão diretamente relacionadas com um modelo dirigente de Constituição, o qual emerge através da declaração de inúmeros deveres estatais gerais, bem como na outorga de direitos subjetivos públicos aos cidadãos”. (KRELL, 2000, p. 27).

Nosso Texto Constitucional, por albergar traços de dirigismo constitucional depende, para a concreta efetividade de seus preceitos, de ações governamentais concretas, ou melhor, de políticas públicas estatais que o viabilize.

Ademais, para além da viabilidade das políticas públicas, é preciso se assegurar a participação da sociedade civil diretamente interessada no processo de elaboração, com o intuito de fomentar a tais políticas melhor adequação e maior efetividade aos direitos, *in casu*, das pessoas com deficiência.

Assim, as políticas públicas, na sua essência, revelam o desígnio irretorquível que traduz a busca da inclusão, qual seja, a de operar com o fim precípua de proporcionar o bem-estar à coletividade, a melhoria na qualidade de vida da população em geral, afiançando e materializando os direitos constitucionais.

Desta forma, em razão da sistemática que envolvem os direitos das pessoas com deficiência, pressupondo uma sociedade para todos, as políticas públicas voltadas a este segmento, em tese, voltam-se a um caráter universal, visando à totalidade da coletividade, já que tem o escopo de prover melhores condições de vida, diminuir as desigualdades para que todos caibam na sociedade. Concepção esta fomentada pelo desenho universal, vez que em algum momento todos da sociedade se encontrarão em situação de desvantagem, de vulnerabilidade, sendo pois, desta forma, que esta política será capaz de abranger o desenvolvimento social como um todo.

Destarte, “inserção significa que tal ordem política se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade homogênea de um povo”. (HABERMAS, 2002, p. 159)

Por outro lado, em face de nem sempre ser possível implementar políticas atinentes ao desenho universal, as alternativas para inclusão deverão ater-se às diferenças congênitas que demandam o grupo das pessoas com deficiência. Desta forma, nada mais adequado que

possibilitar a participação democrática na elaboração das políticas públicas, para que assim elas verdadeiramente tenham o condão de atingir a efetividade almejada.

Assim, a implementação de políticas públicas para as pessoas com deficiência têm o condão de reforçar os laços de solidariedade, seja no âmbito familiar, comunitário ou social. Conjecturando-se intimamente numa remodelagem da cidadania como sustentáculo de índole ético-política sob o qual pairam todos os atores sociais. Cidadania esta nominada como ativa, que pressupõe ampla participação social, resultando no reflexo da inclusão de grupos como o das pessoas com deficiência.

Neste tipo de cidadania os direitos se universalizam. Assim, da ideia de universalidade, donde se deduz que “todos os direitos a todos”. Portanto, a noção de universalização da cidadania, antes de um alargamento dos direitos que todos os indivíduos possuem, também, uma exata responsabilização de todos pela efetivação desses direitos.

A universalização da cidadania compreenderia mesmo à cidadania inclusiva, que é a cidadania em sua forma mais ampla, aquela que proporciona ao seu titular o acesso a direitos sem os quais sua existência se tornaria prejudicada, tais como: saúde, educação, trabalho, lazer, cultura – além dos tradicionais direitos de liberdade. Tais bens jurídicos fundamentais constituem, de maneira interdependente o núcleo existencial mínimo de necessidades básicas de qualquer ser humano.

Tendo em vista que a realização dos direitos fundamentais, para além de seu conteúdo dogmático, estender-se pela conjuntura da cidadania inclusiva e multidimensional (TORRES, 2001), em que se edificam laços de cooperação sob o desígnio de arrefecer as desigualdades sociais e consolidar a solidariedade. Por intermédio da cidadania inclusiva, elucubra-se a ampliação da conscientização social e participação democrática e, conseqüentemente, busca-se a efetivação do direito fundamental à acessibilidade da pessoa com deficiência, fundamento básico de sua própria condição humana.

A cidadania não redunde de uma aquisição normativa, que seja instrumento constante do Texto Constitucional, ela demanda, também, um exercício de todos, decorrente do processo educacional-cultural que permite a participação e o diálogo de todos nos processos democráticos de construção de políticas públicas.

Ademais, podemos registrar que, não só sob o desígnio de se alcançar à inclusão social, como também manter um nível de participação democrática e dialogada à totalidade da sociedade, que além das políticas públicas voltadas às especificidades das pessoas com deficiência, podemos adotar outras aberturas do sistema como diretrizes básicas.

Inicialmente torna-se necessário estabelecer uma *cultura política* de incondicional respeito e reconhecimento do direito à diferença às pessoas com deficiência, criando um panorama informacional. Ora:

Temos o direito a sermos iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a sermos diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades. (SANTOS, 2007, p. 462)

Eis que, somente através de informações sobre as questões que envolvem a deficiência se promoverá a solidariedade intersocial, com o intuito de se alcançar a justiça social, superando a desigualdade, que se conjectura como a segunda diretriz.

Com efeito, ressalta Pablo Lucas Verdu que o que aprofunda chegando a tornar insignificante qualquer forma de sentimento constitucional que envergasse uma linha de proteção a todo o conjunto social, é a ineficaz produção cognitiva sobre nossa Carta no ensino de educação regular. (VERDU, 2004, p. 157)

Os valores, os anseios e objetivos consignados em seu Texto, que deveriam sustentar a ação cotidiana de uma sociedade solidária e inclusiva são abnegados como se não necessitasse ensinar às novas gerações os valores que se deve respeitar e a deferência ao conhecimento constitucional, vez que não se atinge o que não se conhece.

Igualmente, ao se escusar, deliberadamente, o fomento a solidariedade social por meio da educação, transporta-se esse papel às políticas públicas especificamente às pessoas com deficiência. Assim, escoltando tal argumento, necessário salientar que, na intenção de se inculcar a solidariedade nas instituições estatais no plano do art. 3º da Carta Constitucional contém implicitamente um dever social, tanto das instituições estatais como a sociedade em geral, de solidariedade.

O que se busca com a solidariedade para as pessoas com deficiência é inculcar um aspecto *mater* da preocupação com o outro, reconhecimento o Outro como ser humano que merece o devido valor e equivalente relevância, daí a importância de se educar culturalmente, implantando o respeito e conscientização quanto à deficiência, com vistas a alcançar, verdadeiramente, uma sociedade pluralista dirigida a todos. Afirmar Konrad Hesse:

A consideração e argumentação jurídica, que está vinculada à normatividade da Constituição carece, por conseguinte, do complemento por considerações político-constitucionais que visam a isto, conservar ou criar essa concordância, produzir os pressupostos de realização regular da Constituição, ou então modificar a Constituição. (HESSE, 1998, p. 47)

A título de arremate, temos que a inclusão social se concretizará faticamente, por meio das políticas públicas, que promovem a maximização da efetividade dos direitos fundamentais. A realização da inclusão social não é condição apenas para se confirmar o

Estado Constitucional brasileiro como democrático, mas também, reflete o cumprimento de um mandamento constitucional, vez que tanto suas funções, seus limites, suas atuações, bem como suas possibilidades se atêm, acopladamente, à manutenção e à fortificação dos vínculos sociais de solidariedade.

As políticas públicas, por serem informadas e dirigirem-se à concretização dos direitos sociais, sufragando os objetos diretos de realização destes, devem manter compatibilidade com anseios democráticos e as metas erigidas constitucionalmente.

Eis que políticas públicas de acessibilidade que tenham a característica de serem inclusivas às pessoas com deficiência deverão prever, em seu processo de elaboração e implementação mecanismos de participação dos membros desse grupo, permitindo sua adequação a este grupo e sua consequente efetividade

Assim, especificamente quanto às pessoas com deficiência, legislação federal tem o condão de possibilitar a participação democrática, buscando fomentar a inclusão.

Neste sentido, a instituição do CONADE<sup>5</sup> tem como um dos papéis o de estimular o relacionamento entre os conselhos das pessoas com deficiência, visando criar ambientes de plena participação dos membros deste grupo, tanto para a implementação como para fiscalização das políticas públicas.

Ademais, tanto no âmbito federal, através do CONADE, como nos conselhos estaduais e municipais, deve ser preservada a participação equivalente de membros pertencentes de diversas categorias, tais como do Estado e da sociedade civil, estes são os pertencentes a movimentos sociais e organizações não governamentais.<sup>6</sup>

Sob um viés mais amplo, mas que permite o mesmo direcionamento do CONADE, temos a possibilidade de participação democrática das pessoas com deficiência por meio das Audiências Públicas. Assim, seja através da atuação dos conselhos das pessoas com

---

<sup>5</sup> O Decreto n. 3.398/99 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), originariamente instituído como órgão superior de deliberação coletiva, com a função principal de assegurar a implementação da Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. As competências do CONADE seriam, conforme art. 4º do Decreto n. 3.298/99: zelar pela implantação da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais relativas à pessoa portadora de deficiência, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência, propor a elaboração de estudos e pesquisas, propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa com deficiência, aprovar o plano de ação anual da CORDE, entre outras. (BRASIL. **Decreto n. 3.298/99**. Regulamenta a Lei n. 7853/89, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm). Acesso em 20 mar. 2019).

<sup>6</sup> Pelo Decreto n. 8.243/14, que instituiu a Política Nacional de Participação Social, são representantes da sociedade civil são “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”.

deficiência, seja por meio das Audiências Públicas, a outorga da representatividade à sociedade civil conduz ao estabelecimento da legitimidade de que as próprias pessoas com deficiência para discutir sobre políticas públicas e leis que se apliquem a elas.

A possibilidade de participação da população na gestão pública assegura que os diferentes grupos e movimentos presentes na sociedade tenham condições de influenciarem a criação e a implementação de políticas públicas, fundadas nas necessidades sociais, resguardando a democracia participativa (BRAVO; CORREIA, 2012).

Contudo, apesar de ser assegurado a participação dos membros da sociedade civil no processo de criação de políticas públicas, constatamos que esta ainda é bastante tímida, fato evidenciado pela grande quantidade de políticas públicas inefetivas, especialmente em face daquelas que se aplicam às pessoas com deficiência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos na atualidade, em âmbito fático-normativo, a manifesta presença de dois *Brasis*, diante da divisão de águas que existe entre o Texto Constitucional e a realidade concreta da sociedade, afeiçoando-se ao que Konrad Hesse chama de “*realidade inconstitucional*” (1998), pois em que pese exista uma declaração bem concatenada que projeta amplos direitos e garantias, o difícil é conduzir essas intenções constitucionais à realidade, conseguindo realizar precisamente aquilo que ela se propõe, especialmente no tange ao processo de participação popular nas decisões políticas. Pois, apesar da Constituição Federal ser direcionada a plena participação popular, bem como por meio do controle desta participação e da disponibilização de instrumentos para que ela ocorra, nem sempre os órgãos políticos dos Estado estão motivados aos anseios populares.

Assim, sendo as políticas públicas indispensáveis para a garantia e a promoção dos direitos fundamentais, em que são dotadas do dom de erguer a ponte que realizará a ligação entre o escudado na Constituição e as necessidades dos mais diversos grupos presentes na sociedade, e notadamente aquelas demandadas pelas as pessoas com deficiência. Ocorrem completamente afastadas da participação popular do grupo ao qual se destinam.

Neste sentido, para a implementação de políticas públicas que tenham o condão de efetivar o direito à acessibilidade das pessoas com deficiência, necessário que, preliminarmente, se permita a participação, convocando a população interessada ou diretamente afetada ou destinaria da política para participar das decisões políticas.

Em seguida, que se crie um ambiente de incentivo e conscientização sobre a imprescindibilidade da participação democrática dos próprios membros desse grupo. Esta participação será proporcionada por meio da sociedade civil, quando da presença de conselhos das pessoas com deficiência, ou ainda pela convocação de audiências públicas com a finalidade de discutir e decidir sobre a regulamentação do direito à acessibilidade.

Por evidente, certo é que nos diversos âmbitos da federação, a participação da sociedade civil organizada encontra-se encravada constitucional e institucionalmente por meio dos Conselhos, como no caso da pessoa da pessoa com deficiência que há o CONADE, e nos Conselhos Estaduais, Municipais ou Distritais, nas demais instâncias federativas. Este Conselho é responsável, até a atualidade, por muitas das ações que se concretizaram na efetividade dos direitos das pessoas com deficiência. Contudo, há muito ainda que se fazer para que este grupo possa ser verdadeiramente incluído e ter garantida sua acessibilidade. O caminho da participação democrática apresenta-se como o mais adequado.

Eis que, os cidadãos brasileiros, dada a *mocidade* de nossa democracia, ainda não detêm uma cultura de participação e acompanhamento nos processos de implementação das políticas públicas. E, em que pese, já detemos constitucionalmente instrumentos definidos para a participação, tem-se por premente que se permita esta participação, sendo preciso se conscientizar sobre a necessidade de participação democrática e dialógica para que as políticas públicas para as pessoas com deficiência alcancem a plena efetividade, fomentando a meta estatal da inclusão social.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

ARAUJO, Luiz Alberto David. **A proteção Constitucional da Pessoa com Deficiência**. 4. ed. Brasília: CORDE, 2011.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. **Decreto n. 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza ; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade . **Serviço Social & Sociedade**, 2012, n.109, p.126-150.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e do Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIL, Marta. Acessibilidade, inclusão social e desenho universal: tudo a ver. **Bengala Legal**, 2006. Disponível em: <<http://www.bengalalegal.com/martagil>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

HABERMAS, Jünger. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

KRELL, Andréas Joachim. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **A Constituição concretizada**: Construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular nas políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p. 109-119.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **A jurisdição como elemento de inclusão social**. Monoele: São Paulo. 2002.

SÁ e SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ e SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 243-342.

VERDU, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional**: Aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Trad. Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**. Para uma construção do imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.