

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **TEORIA CONSTITUCIONAL**

**ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 - UNIVEM – 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 - Unicuritiba – 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)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

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

---

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Paulo Roberto Barbosa Ramos ; Eloy Pereira Lemos Junior ; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-084-8

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## TEORIA CONSTITUCIONAL

---

### **Apresentação**

Frutos de estudos aprovados para o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISE.

Na coordenação das apresentações do GT "TEORIA CONSTITUCIONAL I" pudemos testemunhar relevante espaço voltado a disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Ricardo Silveira Castro traz em “(Re)Pensando a centralização da Federação no Brasil pós-1988: o impacto da judicialização dos conflitos federativos” um estudo que investiga a possibilidade do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro representar uma instância de veto nos conflitos federativos em favor das entidades subnacionais.

No artigo intitulado “A Mutação da Jurisdição Constitucional: o papel emergente do Supremo Tribunal Federal em meio à pandemia da Covid-19” as autoras Tatiane de Fátima da Silva Pessôa e Daniela Richter analisam o papel da jurisdição constitucional na sua função precípua de proteger os princípios, direitos e garantias asseguradas pela Constituição Federal frente às inovações legislativas e as demais atuações dos poderes estatais.

Em seguida, no artigo “Debates sobre o Pacto Federativo Brasileiro” ao autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre a forma de Estado adotada pelo Brasil. Na sequência os autores Alexandre Walmott Borges, Luiz César Machado de Macedo, Sérgio Augusto Lima Marinho trazem o artigo “O Constitucionalismo Liberal Brasileiro e o tratamento do trabalho no campo: bases constitucionais e concretização infraconstitucional” que propõe-se à análise qualitativa da evolução das normas reguladoras do trabalho no campo.

No estudo proposto por Bruno Carvalho Marques Dos Santos, Bernardo Silva de Seixas, Anne Harlle Lima da Silva Moraes no artigo “Um breve panorama sobre as normas constitucionais que sustentam o ordenamento jurídico brasileiro”, tem-se o debate sobre a

única norma jurídica dotada de presunção absoluta de constitucionalidade, sendo por isso a única que não se submete ao controle de constitucionalidade.

Em “Afinal, quem deve ser o Guardião da Constituição?” o autor Valterlei Aparecido da Costa investiga as formas de garantia da Constituição e no artigo seguinte os autores Ana Luiza Novais Cabral e Sidiney Duarte Ribeiro questionam “Por que haveria no Brasil um sistema de revisão judicial superforte? A análise do controle de constitucionalidade e o protagonismo do poder judiciário”.

No artigo “A influência das Encíclicas Papais “Rerum Novarum” e “Centesimus Annus” no modelo do atual Estado Constitucional Brasileiro” foi o tema discorrido pelos autores Giovana Benedita Jaber Rossini Ramos e Galdino Luiz Ramos Junior.

O autor Victor Fernando Alves Carvalho apresenta o artigo “Constitucionalismo Dirigente e Estratégias de Reconhecimento: a judicialização da política na luta por estima social” que traz a reflexão de que a judicialização da política e a disputa pela interpretação constitucional se tornaram estratégias centrais de grupos minoritários na luta por reconhecimento e estima social. Em seguida o Constitucionalismo Moderno que surge a partir do século XVIII como movimento político, social e cultural após período de ruptura com o modelo tradicional de poder político é tratado no artigo de Alessandra Malheiros Fava da Silva “Constitucionalismo Moderno: Simbologia das Revoluções Liberais-Burguesas”.

Em “Crises Constitucionais e a sua superação” os autores Regis Canale dos Santos e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer estudam a possibilidade jurídica da mutação constitucional e a teoria da dupla revisão como forma da superação da crise. Já no texto “O Debate entre H. L. A. Hart e Ronald Dworkin: Como os Juízes decidem os casos difíceis?”, Márcio Alves Figueira vem demonstrar o interpretativismo como corrente filosófica adequada para a resolução dos casos difíceis.

Érica Lene da Silva Santos traz o artigo “O mito da cordialidade brasileira e a cultura da (im)parcialidade no Brasil: contrapontos e colóquios” com o objetivo pontuar sobre o “homem cordial”, da obra Raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Holanda, e a influência desta característica na construção da sociedade brasileira, especialmente quando se relacionada a (im)parcialidade do Poder Judiciário.

O autor Valterlei Aparecido da Costa apresenta do artigo “Emenda à Constituição: um estudo sintático-normativo” e o autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre os “Fundamentos para a Declaração Parcial de Inconstitucionalidade sem redução do texto”.

Em seguida temos dois artigos de tratam do Poder Constituinte. “O Poder Constituinte Derivado como função atípica do Poder Judiciário” de Marcelo Agamenon Goes de Souza, Valter Foletto Santin e Everson Aparecido Contelli e “O Poder Constituinte e a reinterpretção dos limites de gastos com pessoal” de Saulo Marques Mesquita.

No artigo “O Processo de criação de Municípios e os possíveis impactos nas Políticas Públicas decorrentes da extinção desses entes municipais” os autores Maria Aparecida Alves, Dalvaney Aparecida de Araújo e Rogério Batista de Araújo Netto cuidam da PEC 188/2019 que traz propostas como a de extinguir Municípios de até cinco mil habitantes que não tenham uma arrecadação dos impostos municipais maior que 10% sobre o total da receita.

Por fim, a “Separação de Poderes e Jurisdição Constitucional: uma breve análise da sustação da Posse de Alexandre Ramagem e do Ex-Presidente Lula pelo Supremo Tribunal Federal” é tema do artigo de Denis William Rodrigues Ribeiro e “A Inclusão Social da Pessoa com Deficiência por meio de um novo modelo de Administração Pública” é tratada por Lucas Emanuel Ricci Dantas e Ricardo Pinha Alonso.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Prof. Dr. Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Universidade Nove de Julho

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teoria Constitucional apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Teoria Constitucional. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# **A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA POR MEIO DE UM NOVO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **SOCIAL INCLUSION OF DISABLED PERSON THROUGH A NEW PUBLIC ADMINISTRATION MODEL**

**Lucas Emanuel Ricci Dantas  
Ricardo Pinha Alonso**

### **Resumo**

O presente estudo tem por objetivo, investigar os modelos de gerenciamento da administração pública brasileira, com foco na participação democrática da pessoa com deficiência visando à plena inclusão social e efetividade de direitos. Para tanto busca-se investigar o fracasso da administração pública gerencial e a possibilidade de uma administração pública societal, fundada em um conceito dialógico habermasiano, procurando estruturar as instituições democráticas propostas por Robert Dahl. A presente pesquisa foi realizada sobre o método indutivo, com enfoque na pesquisa bibliográfica, explorando material científico sobre o assunto, como teses, dissertações e artigos publicados em periódicos.

**Palavras-chave:** Pessoa com deficiência, Administração pública, Efetividade de direitos, Administração pública societal

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The present study aims to investigate the management models of the Brazilian public administration, with a focus on democratic participation of the person with disabilities aiming at full social inclusion and effectiveness of rights. To this end we seek to investigate the failure of management and public administration the possibility of a societal public administration, founded on a concept "Habermasian" Dialogic, seeking to structure the democratic institutions proposals by Robert Dahl. This survey was conducted on the inductive method, with a focus on scientific research, exploring bibliographic material, such as theses, dissertations, and articles published in journals.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Person with disabilities, Public administration, Effectiveness of rights, Societal public administration

## **INTRODUÇÃO**

Com a chegada da Constituição Federal de 1988 no ordenamento jurídico nacional, a administração pública viu a necessidade de se reformular, para atender as demandas sociais e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros. Dada a nova demanda de cidadania que surgiu com o aumento dos direitos fundamentais e com a redemocratização do país, o aparelho estatal precisou ser repensado sob a ótica do “cidadão cliente”.

Procuramos analisar, no presente estudo, a história da reforma administrativa pós 94, bem como os efeitos e as problemáticas de efetivação. Nesse sentido, sob o aspecto teórico da pessoa com deficiência e da necessidade de sua participação democrática previstas na Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência e na Lei Brasileira de Inclusão, procuramos buscar o novo modelo de administração pública.

Focalizando o estudo efetividade dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência, em um ambiente de perspectiva dialógica, busca-se revisitar o conceito de administração pública societal, bem como o seu encaixe no Estado Democrático de Direito para que haja uma real efetividade dos direitos das pessoas com deficiência.

A busca da efetividade de direitos, poderá conduzir ao chamado direito fundamental a boa administração pública para a pessoa com deficiência, objeto de investigação. Para tal estudo, nos utilizaremos de uma perspectiva indutiva, com método de pesquisa bibliográfico, pesquisando teses, dissertações e periódicos sobre o assunto.

### **1. AS TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS**

A promulgação da Constituição Federal de 1988, se mostra como um avanço no cenário jurídico brasileiro no tocante aos direitos individuais e coletivos, bem como nos princípios de regência do Estado Brasileiro, tudo com um único objetivo de preservar e garantir a dignidade dos cidadãos.

Somado a tal fato, o Estado se viu na obrigação de cumprir as garantias constitucionais aos indivíduos e para tanto mostrou se necessário à utilização de reformas administrativas para implementação dos direitos fundamentais. A Constituição de 1988 inaugura as

matrizes do estado social no Brasil, demandando maior coeficiente de cidadania na relação Estado-Cidadão.

A demanda de um estado social, é reconhecida por quatro pilares que estruturam a formação do Estado moderno. Como bem elucida Bresser Pereira:

Os quatro objetivos políticos que surgem com a formação do Estado moderno são a liberdade, a riqueza ou o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção da natureza. Esses objetivos, que se somaram ao da segurança, que já caracterizava o Estado antigo, correspondem as quatro ideologias que nasceram com a revolução capitalista. Assim, a Liberdade individual correspondera ao liberalismo; a riqueza ou o crescimento econômico, ao nacionalismo; a justiça social ao socialismo; e a proteção da natureza ao ambientalismo. Esses objetivos e as respectivas ideologias são em grande parte reforçadores uns dos outros, mas não são plenamente compatíveis. Por isso as sociedades democráticas são pragmáticas, veem-nos de maneira moderada ou razoável e podem assim assumir os necessários compromissos que viabilizam sua realização combinada. (2010, p. 112)

A mudança do Estado antigo para o estado moderno se dá em meados do século XX mais precisamente na década de 60, quando a demanda pública se transforma e a população começa a reclamar direitos que até então não eram fornecidos pelo poder público, como previdência, moradia educação entre outros. O Estado precisa então se realinhar sistematicamente para garantir o atendimento da população.

As demandas sociais se tornam tão grandes que, o Estado “estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, a área da iniciativa individual, nesse o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social”. (BONAVIDES. 1993, p. 186). A reclamação por parte da população gera então uma crise estatal, caracterizada pelo modo de intervenção que o Estado oferece perante a sociedade.

O aumento esporádico dos direitos fundamentais, quando da promulgação da Carta de 1988, foi feito sem a previsão do gasto público derivado da implementação de tais direitos, gerando uma necessária profissionalização da administração pública, como bem aponta o Professor Bresser Pereira em outro estudo:

Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, que era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o Estado de outras formas de intervenção mais leve em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não



apenas profissional, mas também eficiente e orienta para o atendimento das demandas do cidadão. (1996. p. 11)

A mudança da administração do Governo Fernando Henrique Cardoso, como fruto de uma aliança social democrática, foi implantada pelo próprio Bresser Pereira, como sendo a resolução dos problemas públicos e da efetividade de direitos. A opção de Bresser Pereira foi implantar uma administração pública gerencial, baseado em princípios da empresa privada, que deveriam ser aplicados à administração pública.

Na administração pública gerencial, a gestão “deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado”. (PAULA. 2005, p. 38). A profissionalização burocrática da administração pública, tentada por Bresser Pereira, não se mostrou de resultados objetivos, haja vista, a estabilidade que a estabilidade e a vitaliciedade conferida ao servidor público, fator de impedimento de análise de desempenho e premiações por tal feito.

As teorias importadas da administração pública gerencial não se mostraram adequadas no Brasil, pois havia no âmbito interno a questão da estabilidade como um obstáculo a fruição da administração pública gerencial, fato reconhecido pelo próprio Bresser Pereira, o qual citamos:

A estabilidade, entretanto, implica em um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários as reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente baseado em um sistema de incentivos e punições. (1996, p. 14)

A dificuldade em se implantar um sistema de incentivo por mérito e punições por demérito, ou seja, estabelecer objetivos reais de implantação de direitos e atendimentos das necessidades populacionais, inviabilizam a modernização do Estado. Então tem se com a legislação, um Estado Moderno, mas na administração pública, tem se um Estado antigo, “E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma administração pública moderna, eficiente, controlado por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente.” (PEREIRA. 1996, p. 17)

O fracasso delineado pelo modelo de administração pública gerencial, traz a necessidade de repensar novos modelos que se adequem a necessidade desse novo cidadão, o cidadão-cliente. Um novo modelo de administração pública, que se mostra mais adequado inclusive com o Estado social é o modelo societal, um modelo de

administração centrado na reivindicação da cidadania, que está intimamente ligado com a vertente movimentalista social, bem ponderado por Ana Paula Paes de Paula:

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada a tradição movimentatória brasileira, e alcançou o seu auge na década de 60, quando a sociedade se organizou pelas reformas do país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram da década de 1960, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). (2005, p. 39)

O fortalecimento de grupos que se conscientizam politicamente e de forma ativa na cidadania permite a existência de controles sociais das políticas públicas e da efetividade dos direitos fundamentais. A cronologia demonstra que a reivindicação de cidadania no estado social aparece no mesmo período que a vertente societal, demonstrando uma possível simbiose da necessidade de adequação entre um fato e outro.

Fatores importantes são a reivindicação dos direitos constitucionais, não como direitos pragmáticos, mas sim como direitos a serem realmente concretizados e a efetiva participação popular como sinônimo da democracia na atuação do Estado. Importa salientar que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 está se diante de uma promessa democrática que garanta o bem estar a todos os cidadãos, nesse sentido “a promessa da democracia é, ao mesmo tempo, um sobrestamento, uma suspensão, o que não se decide como também um impulso para a constituição real, efetiva para o decidível”. (CHUEIRI, 2013, p. 38).

A concretização da Constituição se dá de maneira democrática, investida na participação social. Tendo por fundantes filosóficos a competência dialógica de Habermas e a cidadania inclusiva de Robert Dahl, que pretendemos explorar aliado ao direito fundamental a boa administração pública para a pessoa com deficiência, temas que serão abordados nos próximos tópicos.

## **O DIREITO FUNDAMENTAL A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO PROPULSOR DA INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

A realização dos direitos fundamentais se tornou expressão máxima do Estado Democrático de Direito, impondo a necessidade de uma administração pública coesa que tenha por objetivo a realização de prestações positivas fáticas aos seus administrados. Tal

ideia foi o pressuposto inspirador da reforma administrativa gerencial, que acabou fracassando em *Terra Brasilis*, por importar uma teoria sem a devida adequação ao cenário nacional.

O aumento do bloco de constitucionalidade, relativo aos direitos fundamentais, com a inclusão dos direitos sociais foi fundamental para consolidação do Estado Democrático e afirmação da cidadania de seus administrados, como sustenta Juarez Freitas:

O estado Democrático, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendida: Trata-se do direito fundamental a administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito a moralidade, a participação social e a plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades. (2009, p. 21)

A ideia do direito fundamental a boa administração pública perpassa pela ideia de garantias de que o administrador público cumprirá as normas e programas constitucionais para garantir de forma plena o gozo dos direitos fundamentais. Nesse cenário de implementação da cidadania por meio de direitos fundamentais, surgem os sujeitos específicos de direitos dentre eles as pessoas com deficiência.

Estes cidadãos foram por muitos tempos vistos como pessoas incapazes patologicamente, sendo na maioria das vezes relegados pelo Estado. Todavia, o Estado Brasileiro desde a ratificação da Convenção Internacional dos direitos das pessoas com deficiência, pelo Decreto Legislativo 186/08 e posteriormente com a edição da Lei 13146/15, estatuto da Pessoa com deficiência, o Estado tem tomado como responsabilidade a promoção dos direitos inerentes a essa população específica.

Com a edição dessas novas legislações o conceito de deficiência deixou de ser meramente patológico, tendo encarado a deficiência como um atributo social, “pode se dizer, que essa positivação da mudança de enfoque conceitual e de olhar passa da lente de modelo médico e assistencial para a lente do modelo social da deficiência baseado nos direitos humanos”. (LOPES, 2016, p. 45).

Dentre os direitos elencados no Estatuto da Pessoa com Deficiência, está a participação social em seu artigo 26, orientando para uma administração do Estado que seja realizada dentro dos princípios democráticos incluindo o da participação social da

pessoa com deficiência. O Estatuto erige a pessoa a um status ativo de participação na soberania popular, independentemente da patologia apresentada, garantindo os direitos políticos em sentido amplo para a pessoa com deficiência, como bem observa Junqueira:

Para melhor compreensão, anota-se que tanto a Convenção, como a LBI referem-se aos direitos políticos em sentido amplo, como o meio necessário ao exercício da soberania popular. São os direitos que permitem participação e influência do cidadão na esfera pública. Dessa forma, são os direitos políticos que asseguram o direito de participação popular, sendo este uma manifestação daquele. (2016, p. 294)

A orientação estabelecida pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência se molda em uma administração pública societal, onde as pessoas com deficiência são chamadas a deliberar além da representação exercida pelo sufrágio universal. A inclusão da pessoa com deficiência pressupõe a deliberação desta nos programas exercidos pelo Estado para referida inclusão, com objetivo de criar espaços dialógicos de deliberação sobre assuntos pertinentes a pessoa com deficiência.

A criação de espaços dialógicos de deliberação é norma positivada pelo artigo 28 alínea b do Decreto Legislativo 186/08, sendo que por meio dessa norma foram criados em inúmeros municípios e estados os conselhos municipais e estaduais de direitos das pessoas com deficiência, inspirados na teoria do discurso habermasiana. A orientação voltada para a concretização dos direitos fundamentais, é uma orientação dialógica, onde os sujeitos de direito podem ser ouvidos na formulação das políticas públicas fornecidas pelo Estado.

Habermas desenvolvendo a Teoria do Discurso possibilita a construção de um Direito mais eficiente e voltado para a efetividade da democracia. Quando o autor alemão elabora a razão comunicativa, demonstra o porquê da importância da razão comunicativa sobrepor sobre a razão prática explicando:

A razão comunicativa distingue-se da razão prática por não estar adstrita a nenhum ator singular nem a um macrosujeito sócio político. O que torna a razão comunicativa possível é o *médium* linguístico através da qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam (HABERMAS, 2003, p. 20).

O agir comunicativo de Habermas se inscreve adequadamente na construção da real possibilidade de um estado democrático de direito, que garanta condições paritárias

de igualdade e de cidadão. Os movimentos de fala, os de expressão garantem a validade do próprio direito, permitindo a efetividade na prestação dos direitos fundamentais, inseridos na Carta Constitucional. Por isso “o que está embutido na base de validade da fala também se comunica as formas de vida reproduzidas pela via do agir comunicativo.” (HABERMAS, 2003, p.20).

Focalizando a legislação atual, podemos verificar que as falhas da administração pública gerencial eram preexistentes ao seu próprio início, quando não fora visualizados pelos seus idealistas a importância cabal de se colocar a democracia como fio condutor da própria administração pública. Se o cidadão tornou-se “cidadão cliente”, nada mais adequado que este seja ouvido nas demandas de prestações de direitos fundamentais.

Apesar da inovação legislativa, quando da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, com instrumentos processuais modernos de participação dialógica como, por exemplo, mediação, conciliação, *amicus curiae*, entre outros. Podemos constatar que a legislação da pessoa com deficiência antecedeu a participação dialógica no ordenamento jurídico, pois bem, fatos estes que conduzem irremediavelmente a uma administração pública societal.

Quando se elege, portanto o direito fundamental a boa administração pública, percebe-se que “o direito fundamental a boa administração é lidimo, plexo de direito, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos objetivos públicos.” (FREITAS, 2014, p. 21). O Estado entrega ao cidadão a subjetividade de seus direitos fundamentais, possibilitando a participação nos seus modos de implementação.

Deparamo-nos aqui como uma situação patente, além do vício da estabilidade, a administração pública gerencial falhou por não incluir os cidadãos em seu processo decisório, pois a subjetividade do Direito deve estar permeada de um reconhecimento mútuo das necessidades de respeito entre os titulares de direitos fundamentais. Não menos por isso, a legislação da pessoa com deficiência, quando positiva a participação social, entende que o cidadão com deficiência só será incluso socialmente quando puder participar efetivamente das tomadas de decisão dos processos de inclusão.

Ressaltamos então por questões de viabilidade da inclusão social, o grande problema da efetividade dos direitos, a falta de uma administração pública que permita a participação no processo decisório de implementação de direitos, mesmo quando a Constituição confere direitos subjetivos, sabendo que “os direitos subjetivos apoiam se no reconhecimento de sujeitos ou direitos que cooperam” (HABERMAS, 2003, p. 120).

Trazemos a tona o real problema, a falta de reconhecimento recíproco dentro das relações de direito, “tal reconhecimento recíproco é constitutivo para uma ordem jurídica da qual é possível extrair direitos subjetivos reclamáveis judicialmente.” (HABERMAS, 2003, p. 121). Partindo de um pressuposto ideológico, onde a vertente societal da administração pública seja implementada, temos então a possibilidade de reclamação judicial, quando não atendido os pleitos do cidadão cliente.

Ocorre que a possibilidade dialógica, permitiria um acesso adequado aos direitos fundamentais, sem a necessidade de judicialização em massa para concretização de tais direitos, a judicialização então, se tornaria elemento residual na implementação dos direitos fundamentais, haja vista, que os cidadãos seriam ouvidos na formação de processos decisórios relativos à concretização dos direitos fundamentais.

A concretização da cidadania, portanto se revela como ponto nodal de um Estado que garante a fruição dos direitos fundamentais previstos em sua constituição. Contudo a ideia do agir comunicativo Habermasiano, fio condutor de uma administração pública societal, deve ser relativizado, quando os atores sociais envolvidos são pessoas com deficiência de diversas patologias.

A base do agir comunicativo é a comunicação linguística, o que em certas deficiências fica prejudicado dado à patologia, que pode ser intelectual ou até auditiva afetando a compreensão e a expressão do cidadão deficiente. Os critérios do agir comunicativo para a pessoa com deficiência perpassam a ideia da comunicação individual, fazendo necessária a comunicação pela via da representação, como por exemplo, associações, Ongs e OSCIPs, que representam a pessoa com deficiência no processo dialógico. Nesse sentido é importante frisarmos o conceito cunhado por Habermas sobre agir comunicativo:

O conceito “agir comunicativo”, que leva em conta o entendimento linguístico como mecanismo de coordenação da ação, faz com que as imposições contrafactuais dos atores que orientam seu agir por pretensões de validade adquiram relevância imediata para a construção e manutenção de ordens sociais. (2003, p. 35)

O uso da linguagem como modo de representação permitindo que os cidadãos sejam ouvidos, é condição necessária a existência da representatividade democrática, surgindo a possibilidade da construção do que Habermas chama de mundo da vida, quando há uma certeza imediata de respeito as pretensões validadas pelos cidadãos, por isso “Durante o agir comunicativo o mundo da vida nos envolve no modo de uma certeza

imediate, a partir da qual nós vivemos e falamos diretamente. ” (HABERMAS, 2003, p. 41).

A inexistência do agir comunicativo, correspondendo à validade normativa do artigo 28, alínea b do Decreto Legislativo 186/08 conduz a pessoa com deficiência a uma situação de vulneração da cidadania. Com a criação dos conselhos municipais, estaduais, foi possível reduzir essa vulneração garantindo, uma “pretensa” possibilidade de controle na implementação de direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

A ausência da participação social reafirma uma cultura excludente focada apenas no desenvolvimento econômico. As questões que envolvem a cidadania como identidade, conseguem fazer a separação entre quem pode usufruir de direitos e ser cidadão e quem não consegue ter voz ativa dentro da esfera democrática, criando-se um cidadão sem poder de cidadania, evidentemente cria-se na seara cidadã um apartheid social. Nesse sentido DAGNINO (1994 p.104):

É um pouco constrangedor e desconfortável falar disso atualmente, num contexto onde, como agravamento as desigualdades econômicas, a fome, a miséria, o autoritarismo social se transformou em *apartheid social* em violência, em genocídio. No entanto, talvez seja exatamente mais importante ainda, num momento em que a gravidade da crise econômica acaba determinando o que considero um certo "reducionismo econômico" na análise da questão da democracia, enfatizar essa dimensão cultural da cidadania

Podemos constatar que, a existência positivada de questões de democracia e participação social, não garantem instrumentos de gestão social, que possibilitem a efetividade do princípio democrático e reduz uma parcela da população a uma “cidadania invisível”, nomenclatura que aqui utilizaremos como descrição significativa da população que existe, mas não é reconhecida pelo Estado, pois por algum motivo esta não tem gerência dos programas e das políticas de inclusão social.

Entretanto a ausência de autonomia jurídica dos conselhos e a falta de previsão constitucional, para sua existência, pois não encarado como associação, reduz a capacidade de efetividade da participação social realizada por meio dos conselhos. Restando as pessoas com deficiência, a representação por meio do direito fundamental de associações, como pressuposto da participação política desta população, de forma a garantir uma cidadania inclusiva, que nos dizeres de Dahl pode ser conceituado como:

Cidadania inclusiva. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito as suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários a cinco instituições políticas anteriormente

listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala. (2001, p. 100).

A construção das instituições democráticas de Robert Dahl, é composta de cinco instituições, da qual a liberdade de associação representa elemento constitutivo de participação política e elemento de validade do processo democrático. Encaramos a seguinte situação, a pessoa com deficiência tem como pré-condição a necessidade do estabelecimento de uma administração pública societal, pois, o sufrágio universal não basta para a validade da democracia, quando temos deficientes que votam sem a capacidade intelectual para votar.

A democracia que dependesse somente do sufrágio, respaldada por uma administração pública não participativa para a pessoa com deficiência seria uma democracia débil, tendo em vista que a representatividade democrática é falha por ausência de competência intelectual para a escolha política correta. O condicionamento dos votos das pessoas com deficiência fica restrito aos seus familiares, muitas vezes não sendo influenciados por questões de inclusão social.

Abrimos aqui o ponto de discussão para o tópico derradeiro deste artigo, que é a possibilidade da implantação da cidadania efetiva e do controle de políticas públicas para a pessoa com deficiência, em atenção ao parâmetro da legislação internacional, de forma a permitir sua real participação política e a adequação do modelo de gerenciamento da administração pública societal, de forma a viabilizar a inclusão social da população deficiente.

#### **A CIDADANIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A POSSIBILIDADE DE UM MODELO DE GERENCIAMENTO SOCIETAL**

Analisando a cidadania sob a ótica da deficiência, verifica-se uma lacuna entre a realidade da participação e o previsto nos textos normativos. A bem da verdade, quando se trata a pessoa com deficiência, como cidadão, os olhos do estado nunca estão voltados para as necessidades específicas desta população. Quando se propõe a administração pública societal, não se quer impor uma obrigatoriedade de controle das políticas públicas de inclusão, mas sim respeitar a legislação internacional e nacional se adequando aos princípios democráticos.



O que importa trazer ao bojo da discussão, os modos e parâmetros de como a pessoa com deficiência vai se fazer representada, dentro de uma sociedade movida pelo agir comunicativo, independente das patologias da população deficiente. Interessa-nos trabalhar um conceito de cidadania adequado ao recorte epistemológico desenvolvido, filiamo-nos ao entendimento de Hannah Arendt, sobre o conceito de cidadania:

Segundo o pensamento grego, a capacidade humana de organização política é diretamente oposta pela associação natural cujo centro é constituído pela casa (*oikia*) e pela família. O surgimento da cidade-estado significava que o homem recebera, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*. Agora cada cidadão pertence a duas ordens de existência; e há uma grande diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (*idion*) e o que é comum (*koinon*) (2007, p. 33).

Na construção da autora, todo cidadão que não consegue participar da esfera pública, seja pela via do discurso, pela via da *práxis* ou da ação é um idiota. O Estado Brasileiro relegou muitas vezes a pessoa com deficiência a esta situação, conforme já sustentado, a própria legislação considerava os deficientes como grandes ineducáveis, e até imbecis.

Fato é que a pessoa com deficiência ficou afastada do cenário social e dos movimentos da reivindicação por direito, e por serem “idiotas”, ficaram afastados da *bios politikos*. Relevante então é trazer ao estudo os graus de cidadania elencados pelo Professor José Murilo de Carvalho, que divide a cidadania em primeira, segunda e terceira classe, atrelando cada classe ao conhecimento do direito. Partindo do pressuposto de que as pessoas com deficiência estão relegadas em sua cidadania, justamente pela falta de efetividade dos direitos assumidos no Brasil, somos obrigados a enquadrá-la na cidadania de terceira classe como sustenta o professor citado:

Finalmente, há os “elementos” do jargão policial, cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelos, menores abandonados, mendigos. São quase invariavelmente pardos ou negros, analfabetos, ou com educação fundamental incompleta. Esses “elementos” são parte da com unidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram se os direitos civis os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. (2002, p. 216).

Quando a cidadania é dividida por classes, atrelando sua classificação ao conhecimento do direito, podemos verificar que a primeira classe é composta de uma elite, que está invariavelmente no comando social, protegidos pelo poder de influência econômica na sociedade. A garantia de direitos se liga umbilicalmente ao coeficiente de cidadania que o Estado garante a sociedade por isso, “Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes.” (CARVALHO. 2002, p. 215)

A divisão de classes proposta pelo professor uspiano sustenta-se em três classes, colocando a primeira classe como “Há os de primeira classe, os privilegiados, os "doutores", que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social.” (CARVALHO. 2002, p. 215). Paralelamente a primeira classe, “existe uma grande massa de "cidadãos simples", de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei.” (CARVALHO. 2002, p. 216). Na segunda classe é colocada a classe média, de forma geral os cidadãos comuns, que não tem condição privilegiada, mas também não estão desassistidos de forma total pelo Estado.

A pessoa com deficiência, pela lógica, acaba sendo colocada quase que automaticamente na terceira classe, por ausência de participação social e de capital político que justifique o investimento de governantes na execução de políticas públicas que garantam a fruição e a efetividade dos direitos constitucionais relativos a população deficiente.

O fortalecimento da democracia quando visto pela ótica da deficiência, se mostra justificado na implementação da administração pública societal, pois legítima, não apenas as pessoas com deficiência mais pessoas jurídicas envolvidas na representação destas, tais como associações, fundações e ONGs. A existência dos conselhos, e de outros instrumentos tais como o orçamento participativo e a possibilidade de voz dada às pessoas com deficiência externa a caracterização da democracia, girando em torno de uma administração pública de vertente societal. Como explica Drumond:

Ao participar dos espaços públicos de participação política, o cidadão pode exprimir sua percepção da questão em debate e de forma ativa deixa de ocupar um papel de subalterno ou usuário, pois terá participado efetivamente da deliberação que pelo consenso for construída. Entre as vantagens do modelo societal destaca-se o potencial da solução produzida, uma vez que, pela participação popular, o lastro cultural dos participantes pode promover melhores soluções às questões em debate. (2014, p. 9).

A possibilidade de uma arena democrática que garanta a participação dos atores sociais, a qual se destina a implementação dos direitos, permite uma melhor qualidade e funcionamento do serviço público, podendo prestar efetividade ao “cidadão cliente”. A cidadania da pessoa com deficiência só terá efetividade, quando a deficiência for o centro do debate da criação e implementação das políticas públicas para inclusão social.

Não podendo se restringir a tomada de decisões ao “núcleo duro” do Poder Executivo, as questões de saúde e reabilitação não são suficientes hoje para garantir a demanda constitucional estabelecidas em 1988. Questões de autonomia, empregabilidade, acessibilidade, planejamento familiar entre outros, são ponderações que devem estar na agenda do desenvolvimento para inclusão da pessoa com deficiência no país.

Garantir que a pessoa com deficiência tenha o direito a uma boa administração pública, é ao mesmo tempo, garantir o pleno respeito a Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência e a Lei 13.146/15 (Lei Brasileira de Inclusão), o respeito aos dois documentos não pode ser pensado sob a ótica de uma administração pública gerencial, pois, a técnica sempre trabalhara a deficiência do ponto de vista patológico e não do ponto de vista social integrativo. A condução de uma administração pública societal torna-se então modelo indispensável a concretização do direito da pessoa com deficiência.

## **CONCLUSÃO**

A guisa de conclusão, procuramos evidenciar um retrato da administração pública no Brasil sob a ótica da pessoa com deficiência, demonstrando o percurso histórico que gerou o fracasso da reforma gerencial de 95 proposta por Bresser Pereira. Identificamos vetores essenciais para esse fracasso, como por exemplo, a estabilidade do servidor público, tal como praticada pela administração pública e a falta de um plano de carreira a ser implementado para tais servidores.

Identificamos então, que com a demanda de direitos sociais, surgiu a necessidade de uma administração pública voltada para o “cidadão cliente”, sendo o Estado distribuidor dos direitos assumidos constitucionalmente. A proposta do presente estudo foi à realocação da administração pública, de um modelo gerencial para um modelo societal, permitindo a participação social dos cidadãos e garantindo a democracia na implementação de direitos e das políticas públicas dos “cidadãos clientes”.

Demonstramos que a pessoa com deficiência tem previsão no ordenamento jurídico internacional e nacional de participação social ativa nas decisões governamentais e, que algumas por dificuldades patológicas de comunicação e intelectualidade, precisam ser representadas por ONGs, associações e fundações, instituições essenciais a implementação da democracia.

Nesta hipótese, verificamos ser a administração pública societal, a única em seu modelo teórico possível para garantir a efetividade dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência e a sua participação social, como já vem ocorrendo por meio dos conselhos municipais e estaduais de direitos das pessoas com deficiência, em diversas unidades da federação. Por consequência lógica concluímos que o direito fundamental a boa administração pública para a pessoa com deficiência, só ocorrerá em um modelo de gerenciamento societal.

## **REFERÊNCIAS**

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de administração pública, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. trad. Beatriz Sidou, Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. Anos, v. 90, p. 103-115, 1994.

DE CHUEIRI, Vera Karam. **Constituição radical: uma ideia e uma prática**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 58, 2013.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE-revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. **Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública**

**brasileira na Política Nacional de Habitação.** Revista de Administração Pública, v. 48, n. 1, p. 3-26, 2014.

FREITAS, Juarez. **Discricionariiedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** São Paulo; Malheiros, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 1997.

JUNQUEIRA, Ana Luisa Cellular. DIAS, Joelson. **Do direito á participação na vida pública e política.** In: LEITE, Flavia Piva Almeida. E outros (Coords).Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência. São Paulo; Saraiva, 2016.

LOPES, Lais de Figueiredo. **Art, 1º a 4º.** In: LEITE, Flavia Piva Almeida. E outros (Coords). Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência. São Paulo; Saraiva, 2016.