



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

GABRIEL CARLOS DA SILVA CARNEIRO MARANHÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO E A DEFESA DO DIREITO HUMANO
À EDUCAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: um estudo sobre a atuação das
Promotorias de Educação do Recife**

Recife
2019

GABRIEL CARLOS DA SILVA CARNEIRO MARANHÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO E A DEFESA DO DIREITO HUMANO
À EDUCAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: um estudo sobre a atuação das
Promotorias de Educação do Recife**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientador: Prof^o. Dr^o. Venceslau Tavares Costa Filho

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Flávia Danielle Santiago Lima

Recife
2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira, CRB-4/2223

M311m Maranhão, Gabriel Carlos da Silva Carneiro
Ministério Público de Pernambuco e a Defesa do Direito Humano à Educação da pessoa com deficiência: um estudo sobre a atuação das Promotorias de Educação do Recife / Gabriel Carlos da Silva Carneiro Maranhão. – Recife, 2019.
149f.: il.

Orientador: Venceslau Tavares da Costa Filho.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, 2019.

Inclui referências, anexos e apêndices.

1. Pessoa com deficiência. 2. Educação. 3. Ministério Público. 4. Direitos Humanos. 5. Inclusão Social. I. Costa Filho, Venceslau Tavares da (Orientador). II. Título.

341.48 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2019-115)

GABRIEL CARLOS DA SILVA CARNEIRO MARANHÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO E A DEFESA DO DIREITO HUMANO
À EDUCAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: um estudo sobre a atuação das
Promotorias de Educação do Recife**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

Aprovada em: 20/02/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr^o. Venceslau Tavares Costa Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr^o. Jayme Benvenuto Lima Júnior (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Flávia Danielle Santiago Lima (Examinadora externa)
Universidade Católica de Pernambuco

Prof^o. Dr^o. José Antônio Peres Gediél (Examinador externo)
Universidade Federal do Paraná

À minha irmã Isabela, “Minha Vírgula”, e a todas as pessoas com deficiência, por serem exemplo de luta e resistência.

A todos e todas que acreditam numa educação inclusiva, pautada na diversidade e no reconhecimento do outro enquanto sujeito de direito.

AGRADECIMENTOS

Depois de ver finalizada a dissertação, a melhor experiência é parar e refletir sobre todos e todas que me ajudaram a chegar até aqui. É o momento de agradecer àqueles que tornaram possível, direta ou indiretamente, a realização deste trabalho. Não há nada mais gratificante do que perceber o quanto e a quantas pessoas tenho a dizer o meu “muito obrigado”.

À minha família, que comemora comigo mais esta vitória. Vocês estiveram nos momentos mais difíceis e nas horas em que eu pensei que não chegaria até aqui. Aos meus pais, à minha irmã Bela (“Minha Vírgula”), vovó, tia e titio, Deda, a minha família de Fortaleza, eu agradeço por segurarem minha mão nesta caminhada.

Aos meus amigos e amigas, que, não poucas vezes, me ofereceram palavras de carinho, conforto e me abraçaram, fisicamente ou de coração, nos dias felizes e nos não tão felizes assim. Seria prolixo citar todos aqui, por isso quero deixar minha gratidão a Roberta Mendonça, Tatiana Craveiro e Marina Reis. Minhas melhores surpresas do mestrado. Três amores que levarei para a vida e guardo sempre junto de mim.

Ao mencioná-las, agradeço também a todos os colegas de mestrado. Gostaria de nomear um a um, pois nossa turma sempre foi um lugar de encontros frutíferos, nos quais debatemos, trocamos ideias e, algumas vezes, divergimos, mas sem abandonar o respeito e apreço pela diversidade de opiniões. Nosso compromisso, enquanto estudantes de Direitos Humanos, esteve sempre presente, seja dentro ou fora da sala de aula. Uma certeza, eu tenho: nós não nos encontramos por acaso. Sei que nossos caminhos voltarão a se cruzar muitas vezes daqui para frente.

A meu orientador, Venceslau Tavares Costa Filho, pelas valiosas contribuições a este trabalho e à minha coorientadora, Flávia Danielle Santiago Lima, por ser sempre tão atenciosa, pelo apoio e incentivo e por todas as lições que aprendi durante estes dois anos. Aos professores Jayme Benvenuto Lima Júnior e José Antônio Peres Gediél, membros das bancas de qualificação e defesa, pela disponibilidade em contribuir para este trabalho e pelos excelentes apontamentos e observações de suma relevância para a construção da presente dissertação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH), na pessoa do coordenador, professor Gustavo Gomes da Costa, bem como a todos os professores do mestrado, pelas transformações que me proporcionaram ao longo do curso. Agradeço, em

especial, a Jayme Benvenuto, Aida Monteiro e Maria José Luna, pelos ensinamentos, por todo aprendizado e por concretizarem em mim a paixão pela docência.

Agradeço ainda a todos os servidores do Centro de Artes e Comunicação, da Universidade Federal de Pernambuco, que me acolheram como uma “segunda casa”. A Karla Monteiro e Ênio Arimatéia, da secretaria do PPGDH, por serem sempre tão solícitos e estarem à disposição para ajudar sempre que precisei.

Ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE), especialmente aos titulares das Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital com Atuação na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação, Eleonora Marise Silva Rodrigues e Muni Azevedo Catão, bem como aos servidores Márcia de Moraes, Camila Verçosa, Ana Maria de Souza, Djane Barros, Marco Antônio Arruda, Alena Guerra e a estagiária Polyanna Lima. Não esquecerei como fui extremamente bem recebido durante os quase dois meses em que estive no MPPE.

A Luiza Maia, amiga para todas as horas, pelo carinho e paciência em revisar o texto final, pelas dicas e sugestões, em um momento em que o estresse e a ansiedade batiam mais alto. A Amanda Borba pela gentileza e disponibilidade para a formatação da dissertação.

Sem querer esgotar a lista (isso seria literalmente impossível!), deixo aqui a minha gratidão a todos e todas que contribuíram para que esta dissertação se tornasse realidade. Mesmo aqueles que não tenham sido citados, saibam que não os esqueci. A limitação de espaço me impede de celebrar todos que são importantes para mim.

Enquanto escrevia estes agradecimentos, vários *flashes* me vieram à mente e pude constatar como tenho sorte de ter pessoas tão especiais na minha vida. Talvez, sorte não seja bem a palavra, porque acredito que não é mera coincidência vocês cruzarem o meu caminho. E, se tive essa oportunidade, só resta, como diz a música interpretada por Maria Bethânia, agradecer e abraçar.

RESUMO

O presente trabalho desenvolveu a temática da pessoa com deficiência no tocante ao direito fundamental à educação e aos desafios ainda encontrados para a efetivação desse direito. Analisou-se, a partir do paradigma teórico da tutela multinível dos Direitos Humanos, como o tema da inclusão vem sendo efetivado na esfera internacional, articulando-o com a realidade nacional e local. Com foco na proteção dos Direitos Humanos, o presente estudo acadêmico incluiu uma análise dos documentos normativos e da ADI 5357/2016, do Supremo Tribunal Federal (STF), que destacam a inserção do indivíduo com deficiência no espaço escolar, além de avaliar as políticas públicas desenvolvidas no Brasil concernentes ao tema central do projeto. Na pesquisa de campo, foram analisados procedimentos investigativos (inquéritos civis e procedimentos administrativos) no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), como ferramenta para avaliar como se dá a atuação das Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação para possibilitar o acesso à educação inclusiva. Para tanto, a fase empírica deste trabalho compreendeu um estudo de caso, com utilização do método da análise documental, de 32 (trinta e dois) procedimentos em curso no órgão ministerial entre os anos de 2016 e 2017 que dizem respeito a irregularidades no atendimento educacional às pessoas com deficiência no município do Recife (PE). A delimitação temporal foi definida tomando como parâmetro a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), também intitulada Estatuto da Pessoa com Deficiência. Os resultados deste estudo apontaram como principal falha a insuficiência de profissionais da educação especializados para lidar com os alunos com deficiência, sendo tal deficit responsável pela descontinuidade ou impossibilidade de formação educacional para esse público. Nesse sentido, a atuação do MPPE está focada na esfera extrajudicial, sendo pouco incidente o processo de judicialização, resultando em um prolongamento das lides.

Palavras-chave: Pessoa com deficiência. Educação. Ministério Público. Direitos Humanos. Inclusão Social

ABSTRACT

This study approaches the theme of the person with disability regarding the fundamental right of education and the challenges still encountered for the achievement of this right. This relationship is analyzed based on the theoretical paradigm of the multi-level protection of Human Rights; it also analyzes how the right of inclusion has been addressed internationally, nationally and locally. Focusing on the protection of Human Rights, the development of this academic study includes an analysis of normative documents and the ADI 5357/2016, of the Federal Court of Justice (STF), which restates the inclusion of individuals with disabilities into schooling. The current study also evaluates the public policies developed in Brazil concerning the central theme of this research. Investigative procedures (civil inquiries and administrative procedures) from the Public Prosecutor's Office of the State of Pernambuco (MPPE) were analyzed through the data collection. This analysis aimed to evaluate how the Citizenship and Justice Prosecutor's Office of the Capital acts enabling access to inclusive education. On this perspective, the empirical phase of this study comprises a case study which includes 32 procedures ongoing in the Prosecutor's Office between 2016 and 2017. These procedures concerned irregularities in the educational assistance of people with disabilities in the city of Recife (PE) and were evaluated using the method of documental analysis. The time delimitation for data collection was defined based on the period in which the Brazilian Inclusion Law (Law 13.146/2015), also entitled Statute of the Person with Disabilities, came into effect. Therefore, the practice of MPPE is focused on the extrajudicial sphere, being little incident the lawsuit, resulting in a prolongation of the conflict.

Keywords: Person with a disability. Education. Public Ministry. Human Rights. Social inclusion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Amazonas
ACP.	Ação Civil Pública
AADEE	Agente de Apoio ao Desenvolvimento Escolar Especial
ABRAÇA	Associação Brasileira para a Ação por Direitos das Pessoas com Autismo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AGU	Advocacia-Geral da União
AMPID	Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência
ANDHEP	Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação
APAES	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
ART	Artigo
BA	Bahia
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CC	Código Civil
CDFUE	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CID	Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNE/CP	Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino

CORDE	Coordenação Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência
CORTEIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CORTED	Corte Europeia de Direitos Humanos
DH	Direitos Humanos
DF	Distrito Federal
DPSP	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EDH	Educação em Direitos Humanos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FBSD	Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down
FENAPAES	Federação Nacional APAES
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IC	Inquérito Civil
LBI	Lei Brasileira de Inclusão
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Ministério Público
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
PA	Procedimento Administrativo
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência

PE	Pernambuco
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PP	Políticas Públicas
PPGDH	Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC-RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RS	Rio Grande do Sul
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos/Presidência da República
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TILS	Tradutores e Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais
UCG	Universidade Católica de Goiás
UE	União Europeia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICAP	Universidade Católica de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	24
3	A TUTELA MULTINÍVEL DOS DIREITOS HUMANOS: A PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO COMO META GLOBAL.....	33
3.1	Tutela multinível na América Latina: uma realidade possível?.....	39
3.2	Contribuições da tutela multinível na proteção dos direitos da pessoa com deficiência: uma análise da relação entre o direito brasileiro e os sistemas interamericano e global.....	43
2.1	<i>Sistema interamericano e a pessoa com deficiência.....</i>	<i>44</i>
3.2.2	<i>Avanços do sistema global na proteção das pessoas com deficiência.....</i>	<i>52</i>
3.3	Influências do sistema global na jurisprudência do STF: uma análise da ADI 5357/DF.....	55
4	EDUCAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA COMO DIREITO HUMANO: UM RESGATE DAS LEGISLAÇÕES NO BRASIL.....	63
4.1	Educação em Direitos Humanos e a inclusão da pessoa com deficiência.....	64
4.1.1	<i>Constituição de 1988 e a educação como direito humano.....</i>	<i>69</i>
4.1.2	<i>A Lei 7.853/89 e a integração social da pessoa com deficiência.....</i>	<i>75</i>
4.1.3	<i>Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/1990.....</i>	<i>77</i>
4.1.4	<i>Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei 9.394/1996.....</i>	<i>78</i>
4.1.5	<i>Anos 2000: novas perspectivas na Década da Educação.....</i>	<i>82</i>
4.1.6	<i>Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência/Lei Brasileira de Inclusão): uma virada jurídico-epistemológica sobre a pessoa com deficiência....</i>	<i>87</i>
4.2	Políticas públicas na perspectiva dos Direitos Humanos: uma porta aberta à educação inclusiva.....	94
4.2.1	<i>Direitos Humanos e políticas públicas: uma amálgama necessária.....</i>	<i>95</i>
4.2.2	<i>Educação inclusiva e a participação social na elaboração de políticas públicas..</i>	<i>102</i>
5	MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DO DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO: DESAFIOS À INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA.....	105
5.1	O papel garantidor do Ministério Público na proteção dos Direitos Humanos.....	107
5.2	Ministério Público de Pernambuco: estruturação e aspectos procedimentais.....	110

5.3	Promotorias de educação do MPPE e a atuação em prol da educação inclusiva.....	112
5.4	Estudo de caso sobre a educação inclusiva nas escolas públicas do Recife: da atuação do Ministério Público à omissão do poder estatal.....	115
5.5	As diferentes faces de violações em Direitos Humanos: o retrato da educação (não) inclusiva no sistema público de educação recifense.....	119
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
	REFERÊNCIAS.....	134
	ANEXO A – REQUERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO AO MPPE PARA PESQUISA DE CAMPO.....	144
	ANEXO B - DESPACHO DE AUTORIZAÇÃO DA PROMOTORIA PARA A PESQUISA DE CAMPO.....	146
	ANEXO C - MAPA COM AS SEDES DAS CIRCUNSCRIÇÕES DO MPPE.....	147
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA A ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS..	148
	APÊNDICE B - CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA.....	149

1 INTRODUÇÃO

Em oposição à ideia de que a proteção do indivíduo reflete exclusivamente uma responsabilidade do Estado, o contexto de violações de Direitos Humanos em diversas partes do mundo trouxe à tona a necessidade de encarar esses direitos como um tema que transcende as próprias fronteiras dos países. Nesse sentido, trabalhar os processos que permitem a inclusão social dos cidadãos passou a permear as discussões em âmbito internacional, nacional e local.

A luta dos movimentos sociais e o processo de universalização dos Direitos Humanos, especialmente nas sociedades democráticas, têm como consequência a preocupação com a visibilidade e salvaguarda dos direitos dos grupos minoritários e o efetivo exercício da cidadania desses indivíduos. O Direito, como ramo do conhecimento essencialmente dinâmico, tem a missão de acompanhar as transformações sociais, avançar na perspectiva de reconhecer a igualdade de direitos àqueles que são marginalizados pela sociedade.

A superação da ideia de Direito Internacional como seara jurídica destinada exclusivamente à relação entre Estados Soberanos representou o primeiro grande passo para se pensar a proteção da pessoa humana para além dos limites territoriais de um país. Após os horrores perpetrados pelos governos autoritários na Segunda Guerra Mundial, emerge a consciência de que as violações de direitos ultrapassam as fronteiras nacionais e, em muitos casos, são produtos da própria ação dos governantes.

Colocar o indivíduo, portanto, como sujeito das relações internacionais foi de fundamental importância para a consolidação dos Direitos Humanos, mais especificamente com a Declaração Universal de 1948. Na esteira de um Direito Internacional preocupado com as questões humanas, este trabalho busca provocar a discussão acerca da proteção do direito à educação das pessoas com deficiência, tendo em vista que esse grupo social ainda é constantemente vítima de discriminação e preconceito.

Mesmo nos dias de hoje, com uma maior sensibilização da sociedade para o direito à diferença, não é possível afirmar que se esteja perto de garantir a igualdade material. Igualdade essa que leve em consideração as assimetrias sociais e não pretenda igualar indivíduos, cujas trajetórias os colocam em condições diferenciadas de oportunidades.

O estudo ora proposto centra-se na discussão quanto à educação inclusiva das pessoas com deficiência no âmbito internacional, nacional e local. A pesquisa ainda tem como objetivo problematizar quais os obstáculos são encontrados no seio social à efetiva inclusão educacional do indivíduo com deficiência.

No cenário educacional brasileiro, ainda há instituições que, à revelia da lei, se negam a receber crianças com deficiência nos seus espaços de ensino. Há, por outro lado, aquelas escolas que se denominam inclusivas, mas, na prática, não adotam uma política pedagógica voltada aos alunos que apresentam alguma limitação física e/ou psíquica. Ambos os casos, em níveis diferenciados, demonstram o forte viés discriminatório do sistema de educação brasileiro, que permanece bastante incipiente à questão inclusiva.

É salutar enfatizar que, no âmbito do direito brasileiro, os avanços legislativos referentes ao tema apontam para um futuro com mais respeito às pessoas com deficiência e aos direitos fundamentais desses indivíduos¹. Todavia, a educação inclusiva, como tabu, não se opera empiricamente sem contradições. Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo 2010², apontaram que 24% da população no Brasil possuem algum tipo de deficiência, o que corresponde, em média, a aproximadamente 45 milhões de pessoas. Por outro lado, segundo o mesmo estudo, apenas 14,2% desse total conseguiram concluir o Ensino Fundamental.

A falta de políticas públicas que promovam a inserção das pessoas com deficiência também afeta diretamente a inclusão desses cidadãos no mercado de trabalho. De acordo com números de 2015 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)³, elaborada pelo governo federal, naquele ano, apenas 403,2 mil pessoas com deficiência estavam trabalhando formalmente, o que equivale a 0,84% dos vínculos empregatícios. Ainda com base em estatísticas governamentais, 9,3 milhões de cidadãos com alguma limitação física e/ou psíquica estão à espera de uma oportunidade de emprego, enquanto o número de vagas ofertadas girava em torno de 827 mil.

1 Trataremos com mais profundidade a construção legislativa voltada à pessoa com deficiência na seção 4 desta dissertação.

2 Os dados aqui apresentados foram extraídos da publicação “Direitos Humanos no Brasil: Informe da Sociedade Civil sobre a situação dos DhESC”, lançada em agosto de 2017 e disponível para download em: <<http://monitoramentodh.org.br/publicacoes/sem%20categoria/direitos-humanos-no-brasil-informe-da-sociedade-civil-sobre-situacao-dos-dhesc/>>. Acesso em 10 agosto 2018

3 Vide publicação “Direitos Humanos no Brasil: Informe da Sociedade Civil sobre a situação dos DhESC” (agosto/2017).

Quando se impede uma criança com deficiência de vivenciar as experiências do espaço escolar, a educação democrática perde dois dos seus sustentáculos: a diversidade e o aprendizado a partir da diferença. O não cumprimento do direito à educação inclusiva, por meio de ações proativas do Estado, faz com que muitos pais, ao se depararem com um cenário educacional que ainda cria obstáculos para o acesso à educação das pessoas com deficiência, recorram a instituições que têm como missão garantir os direitos dos cidadãos e da coletividade.

Nesse ponto, é relevante um parêntese a respeito do que, no âmbito deste trabalho, entende-se por educação democrática. Conforme o pensamento de Teixeira (2005), no processo de aprendizagem, deve-se ter em mente que cada ser humano é capaz de contribuir para a construção do conhecimento por intermédio de uma pedagogia participativa, baseada na troca de experiências. Sendo assim, é necessário rever a concepção, segundo a qual o “exemplo” de educando é aquele que não interage ou se manifesta em sala de aula, o/a aluno(a) “comportado(a)” que escuta atento e apenas absorve o conteúdo para aplicá-lo nos exames acadêmicos.

Dentro de uma rotina tradicional de educação, não há espaços para aqueles que não respondem com facilidade aos mecanismos institucionalizados de aprendizagem. Tem-se, portanto, uma ideia de educação baseada no silenciamento, na busca por evitar quaisquer ruídos que possam macular o “templo sagrado” da sala de aula.

Em analogia à lição do psicanalista francês Charles Melman (1999), ao tratar das expectativas dos pais em relação aos filhos, o espaço da educação continua destinado chamada “criança ideal”, ou seja, aquela que, além de inteligente, é agradável, limpa e não resiste à imposição, obedecendo às ordens. Entretanto, como conclui o próprio Melman, esse ideal se mostra inalcançável, porque “só pode ser realizado por uma criança morta” (p.39). A educação, pois, não pode partir da idealização, e deve ter um olhar focado no real, nas necessidades dos educandos.

Ao abordar o tema da educação democrática, faz-se indispensável recorrer à obra de Paulo Freire, pois a educação, para ele, se constitui como processo dialógico, que privilegia o conhecimento do educando no processo de ensino/aprendizagem. Nesse sentido, a concepção de prática educativa defendida por Freire se coaduna com a reflexão da educação inclusiva, na medida em que esse autor percebe o(a) aluno(a) como participante ativo(a) do fazer

educacional, sendo papel do educador(a) estar sempre atento(a) às potencialidades a serem exploradas em cada estudante, independentemente de qualquer limitação física e/ou psíquica.

A doutrina freireana nos ensina ser imprescindível valorizar todos os indivíduos envolvidos no fazer educacional. Indo além, aponta para a necessidade de romper com uma "educação bancária", pautada numa transmissão unilateral de conhecimento do professor(a), detentor(a) do "saber", para os(as) alunos(as), receptores(as) passivos(as) de informações prontas.

Em uma de suas obras mais emblemáticas, *Pedagogia da Autonomia*, Freire (2016) destaca a relevância do respeito às diferenças através da escuta. Para o educador, aquele que discrimina o outro ocupa uma posição de arrogância e falsa superioridade, passando a tratar esse outro não como alguém que merece respeito, mas como algo desprezível. Em outras palavras, um processo educativo que não valoriza a leitura de mundo do educando e enxerga nele apenas um “depósito” de informações é, em si, antidemocrático. Portanto, entre as tarefas centrais de quem se propõe a educar está a disposição para a escuta do aluno ou aluna, como sujeito que importa e merece ser ouvido no espaço escolar.

Este estudo tem como preocupação maior, ao abordar a educação para as pessoas com deficiência, enfatizar a necessidade de se criar, no ambiente escolar, uma Educação em Direitos Humanos, focada em minimizar atitudes de discriminação. É possível desenvolver um espaço mais solidário e de cooperação no seio da comunidade escolar, envolvendo professores, alunos, pais e funcionários. Afinal, a educação inclusiva não é responsabilidade apenas dos educadores, mas de todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuem para a formação de crianças e adolescentes. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada e que exige compromisso na meta de romper com a ideia de que a deficiência não é bem-vinda dentro das salas de aula.

É preciso pontuar, porém, que não se quer aqui construir um pensamento utópico no que se refere à educação. Pelo contrário: partindo dos diplomas normativos, da reflexão sobre políticas públicas em Direitos Humanos e, ao mesmo tempo, da análise dos dados coletados no MPPE, detectou-se barreiras que impedem a inclusão de crianças e adolescentes com deficiência. Todavia, avançar no processo inclusivo desses estudantes é uma tarefa que vai muito além da pesquisa acadêmica. Espera-se, dentro dos limites de uma dissertação, reforçar o sinal de alerta para esse tema, tão amplamente debatido na academia, mas insistentemente

negligenciado pelo poder público, não reverberando na implementação de políticas públicas para a inclusão.

Na contramão de um educar pautado na valorização das habilidades de talentos individuais de cada educando, as pesquisas voltadas ao tema e experiências diárias de discriminação e preconceito das instituições de ensino demonstram que o caminho a ser percorrido para a inclusão educacional da pessoa com deficiência ainda é longo.

No campo acadêmico, importantes iniciativas vêm sendo desenvolvidas para possibilitar uma maior compreensão das dificuldades de inserção da pessoa com deficiência na sociedade. Parte da produção científica trabalha a proteção da pessoa com deficiência por meio da curatela, quando o indivíduo não tem condições de exercer, por si só, os seus direitos. Prevalece ainda uma presunção, no meio jurídico, de que a deficiência afeta diretamente a autonomia do indivíduo e a sua independência.

É indispensável que o debate entre Direito e deficiência se encaminhe para uma abordagem empírica. A maioria dos trabalhos acadêmicos na área se concentra em uma exegese do texto legal e na defesa abstrata de uma “educação para todos”. É necessário analisar, em específico, os desafios que se mostram presentes quando se pretende garantir o acesso às pessoas com alguma limitação física e/ou psíquica ao ambiente escolar.

Em consulta ao *site* da Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (Andhep)⁴, feita em 05 de março de 2018, foi identificada, nos anais do 9º Encontro da entidade de 2016, a criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico intitulado “Pessoas com Deficiência e Direitos Humanos”. Ao analisar os trabalhos submetidos, é possível perceber que diferentes enfoques são trabalhados em torno do tema da deficiência.

Entre os artigos encontrados estão “Perfeição e pós-modernidade: a construção do estigma do deficiente físico na mídia”, das autoras Fabiana Campos Franco, Luiza Falquet e Satina Pimenta Mello. Outro trabalho intitulado “Os direitos humanos das pessoas com deficiência: aportes normativos e jurisprudenciais do sistema interamericano de proteção”, dos autores Victor Machado Viana Gomes, Felipe Tôrres Pereira e Bianca Souto do Nascimento, trabalha o tema da deficiência atrelado ao sistema regional interamericano de proteção aos Direitos Humanos.

4 Para maiores informações, consultar o site através do link < <http://www.andhep.org.br/> >. Acesso em: 05 março de 2018

Ao realizar pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)⁵, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), utilizando os descritores “pessoa com deficiência” e “Direitos Humanos”, foram localizados 2.203 trabalhos acadêmicos entre os anos de 2000 e 2017. Nesse universo, vários estudos contemplavam a temática do direito à educação inclusiva, a exemplo das dissertações de Rogério Saraiva Xerez “Direito fundamental à educação: pessoas com deficiência e a educação inclusiva”, defendida em 2015 na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), e “O direito à educação das pessoas com deficiência: uma abordagem dos processos de inclusão e (des) construção de estigmas”, de autoria de Francysco Pablo Feitosa Gonçalves, apresentada na Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) em 2011.

No site da BDTD, foi possível encontrar trabalhos de programas de pós-graduação com diversas outras abordagens em torno da pessoa com deficiência e o direito à educação, como a adequação curricular, desafio de permanência nas instituições de ensino superior, alfabetização de jovens e adultos com deficiência, práticas pedagógicas, entre outros.

Apesar dos pontos de convergência com as teses e dissertações pesquisadas, o presente estudo tem o intuito de trabalhar os Direitos Humanos e a educação inclusiva para as pessoas com deficiência, mas não numa perspectiva unicamente normativa ou de conteúdo jurídico. As legislações e discussões em matéria de políticas públicas, além da abordagem sobre a proteção dos Direitos Humanos serão utilizadas como aportes para a pesquisa de campo no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), na perspectiva de analisar a atuação institucional para efetivar o direito humano à educação da pessoa com deficiência.

O Ministério Público (MP), como órgão autônomo e independente dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, desenvolve trabalho significativo para a defesa dos grupos vulnerabilizados, principalmente após a Constituição Federal de 1988. Atuando seja pela via judicial ou extrajudicial, o MP se apresenta como *locus* de recebimento de demandas que apontam para a violação de direitos econômicos, sociais e culturais.

No âmbito deste estudo, a importância do Ministério Público na defesa do direito à educação das pessoas com deficiência vai além do simples ingresso de ações judiciais. Como órgão fiscalizador, essa instituição desempenha a atribuição de acompanhamento das políticas públicas e de quais ações o Estado está executando para viabilizar a educação de crianças que possuem limitações físicas e/ou psíquicas.

No Estado de Pernambuco, que servirá de delimitação espacial para o presente projeto, as Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação têm como uma das principais frentes de atuação a defesa dos direitos da pessoa com deficiência. De acordo com planilha do MPPE atualizada em 02 de março de 2018, são enumerados 104 procedimentos envolvendo irregularidades no atendimento educacional especializado. Sendo assim, o estudo de campo aqui proposto tem como foco principal indagar como o Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) vem atuando para concretização do direito humano à educação dos indivíduos com deficiência. Porém, serão analisados nesta pesquisa exclusivamente os procedimentos iniciados entre 2016 e 2017 que envolvem as escolas públicas do município do Recife, o que totaliza 32 investigações. O percurso metodológico será destrinchado em tópico específico.

Ao analisar os inquéritos em curso nas referidas promotorias, procurou-se acompanhar o andamento das demandas e as ferramentas utilizadas pelos promotores de justiça para a resolução dos conflitos. O MPPE, assim, será considerado um importante indicador de como a educação inclusiva vem sendo desenvolvida, além de possibilitar um fiel “retrato” das dificuldades que ainda precisam ser superadas para a efetivação do direito à educação das crianças com deficiência em Pernambuco.

A escolha do MPPE para a pesquisa de campo decorreu da própria natureza constitucional da instituição que, como já foi dito, pela sua própria autonomia e independência dos três poderes da federação, tem a missão de salvaguardar os direitos dos cidadãos, numa clara conexão com os Direitos Humanos.

Portanto, para fins de elaboração da presente pesquisa, tem-se como questão problematizante: como se dá a atuação das Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) para a efetivação do direito humano à educação da pessoa com deficiência?

O objetivo geral é analisar a atuação das Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) na garantia do direito humano à educação das pessoas com deficiência. Como objetivos específicos, podem ser elencados: 1) investigar, sob o paradigma da tutela multinível de direitos, a relação de intercâmbio entre o ordenamento jurídico brasileiro, o sistema global da Organização das Nações Unidas (ONU) e o sistema

Interamericano para a proteção dos Direitos Humanos da pessoa com deficiência; 2) identificar, no âmbito nacional, os documentos normativos que abordam a educação inclusiva; 3) problematizar o papel das políticas públicas em Direitos Humanos que tratam da inclusão das pessoas com deficiência nas instituições de ensino.

Para tanto, a seção 3 da presente dissertação é regida pelo marco teórico da tutela multinível dos Direitos Humanos. Tal teoria, cujas bases advêm da ideia de um constitucionalismo multinível, discute como a proteção dos direitos pode ser alcançada e potencializada através da interação de diferentes ordens jurídicas, seja no âmbito supranacional, estatal ou mesmo subestatal. Dentro desta seção, o tópico “A tutela multinível dos Direitos Humanos: a proteção do indivíduo como meta global” servirá à contextualização do surgimento da teoria a partir da experiência do sistema regional europeu, trazendo autores que discutem a tutela multinível, bem como as contribuições e os desafios para a aplicação da teoria.

Como bem ressalta Matheus Passos Silva (2017), as transformações político-econômicas, principalmente pós-Segunda Guerra, foram responsáveis por uma reconfiguração das camadas de proteção de direitos no contexto europeu. Segundo o autor, dois principais documentos são responsáveis por fundamentar a tutela multinível, a saber a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). Silva ressalta que um importante divisor de águas para a ampliação da discussão sobre a tutela multinível se deu, em 2009, com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, que reconheceu aos direitos enunciados na CDFUE o mesmo *status* atribuído aos demais tratados.

A partir da discussão da tutela multinível, serão referidos importantes documentos internacionais para a consolidação dos Direitos Humanos, como a Declaração Universal (1948), o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999) e da Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2006).

Em seguida, será discutida “A aplicação da tutela multinível no contexto da América Latina”, com o objetivo de aproximar a referida teoria da realidade dos países latino-americanos e identificar as implicações para a proteção de direitos a partir desse recorte territorial. Utilizando esse “gancho”, a proposta é fazer uma análise de como a teoria da tutela

multinível de direitos pode encontrar espaço no ordenamento jurídico brasileiro através da incorporação de legislações protetivas de Direitos Humanos na argumentação dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF). Para tanto, um tópico abordará a “Influência do sistema global na jurisprudência do STF: uma análise da ADI 5357/DF”. Como se trata de uma ação judicial que envolve o direito à educação inclusiva das pessoas com deficiência, a intenção é, nesse ponto, fazer uma interligação da temática da tutela multinível com o debate acerca do direito humano à educação dos indivíduos que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

Na seção 4, o enfoque serão as legislações em âmbito nacional que abordam o direito à educação da pessoa com deficiência. Para fins deste estudo, farão parte da análise os seguintes diplomas normativos: Constituição Federal de 1988, Lei 7.853/1989, Lei 9.394/1996 (Nova LDB) e Lei 10.172/01 (que institui o Plano Nacional de Educação), além de legislações da chamada Década da Educação (2000-2010) e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI)/Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015). Ainda nesta seção, será trabalhada a problematização em torno das políticas públicas em Direitos Humanos e os percalços que impedem a eficácia dessas políticas para a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência.

No contexto de ineficácia das políticas públicas e do descumprimento sistemático das legislações no que tange à educação das pessoas com deficiência, chega-se ao Ministério Público como órgão de controle e fiscalização. Sendo assim, a seção 5 desta dissertação se concentrará na análise dos dados coletados nas Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do MPPE para analisar como se dá a atuação desse órgão para fazer valer o direito humano à educação daqueles que possuem alguma limitação física e/ou psíquica. Como já sinalizado, a metodologia utilizada para a consecução da pesquisa de campo e o passo a passo do estudo empírico serão pormenorizados no tópico “Aspectos Metodológicos”.

Com a presente pesquisa, pretende-se avançar no processo de desestigmatização da pessoa com deficiência como alguém “inválido” e que não possui autonomia para o exercício de seus direitos. Isso porque a efetivação de direitos desses indivíduos perpassa, necessariamente, por uma aceção de que a limitação física e/ou psíquica não é a característica definidora de um ser humano. Muito pelo contrário: é preciso perceber que a convivência com a deficiência não faz um indivíduo ser menos detentor de direitos em relação

aos tudos como “normais”. Para tanto, a inclusão é a única saída possível para romper as barreiras da discriminação e do preconceito.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A construção da metodologia em um trabalho acadêmico exige, antes de tudo, uma reflexão prévia sobre a questão problematizante e os objetivos geral e específicos propostos para a investigação científica. Os caminhos metodológicos disponíveis aos pesquisadores(as) são variados e devem ser escolhidos tendo como foco os aspectos intrínsecos ao projeto de pesquisa. Nesse sentido, valioso conselho é dado por Jackson Ronie Sá-Silva, Cristovão Domingos de Almeida e Joel Felipe Guindani, ao salientar que:

Ao conhecer, caracterizar, analisar e elaborar sínteses sobre um objeto de pesquisa, o investigador dispõe atualmente de diversos instrumentos metodológicos. Sendo assim, o direcionamento do tipo de pesquisa que será empreendido dependerá de fatores como a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia o pesquisador (2009, p. 1-2).

Do ponto de vista epistemológico, a presente pesquisa não pretende desvendar “verdades” como produto do levantamento bibliográfico e da pesquisa de campo. Não se parte do pressuposto, portanto, de que o olhar do pesquisador será responsável por extrair do seu “objeto de pesquisa” um significado estático, imutável. A própria ideia de uma imutabilidade do conhecimento se mostra incompatível com as pesquisas na área das chamadas Ciências Sociais, pois os fenômenos, em si mesmos, são produto do tempo e espaço em que estão inseridos.

Cabe enfatizar, assim, que não será utilizada uma epistemologia herdada das tradições interpretativistas, nas quais “o intérprete objetiva (isto é, supervisiona e contesta) o que deve ser interpretado. Nesse sentido, o intérprete continua não sendo afetado pelo processo interpretativo e mantendo uma postura externa a este” (SCHWANDT, 2006, p. 198).

Partimos do pressuposto de que, assim como os sujeitos pesquisados, o próprio pesquisador é influenciado no decorrer da investigação. Isso não quer dizer que o resultado do estudo será uma análise parcial do fenômeno social, pois, se assim o fosse, estaríamos diante de uma pesquisa enviesada. No esforço de manter a credibilidade, faz-se necessário que o investigador se utilize dos caminhos metodológicos que o impeçam de “cair na armadilha” de basear suas conclusões apenas em valores, crenças e preconceitos próprios.

Para fins de postura epistemológica, não se trabalhará com uma visão amparada no realismo do significado, “segundo a qual os significados são entidades fixas que podem ser descobertas e cuja existência independe do intérprete” (SCHWANDT, 2006, p. 202).

Em contrapartida, metodologicamente, o presente projeto se aproxima do construcionismo social ou perspectivismo, ao compartilhar o entendimento de que essa corrente “opõe-se a uma epistemologia empírica e realista ingênua que acredita que possa haver algum tipo de entendimento direto, não mediado, do mundo empírico, e que o conhecimento (ou seja, a mente) simplesmente reflete ou espelha o que ‘está lá fora’” (SCHWANDT, 2006, p. 201).

Enfocando a perspectiva da produção de conhecimento como uma via de mão dupla, ao olhar para a elaboração da pesquisa, deve-se ter em mente que tanto o sujeito que pesquisa como os sujeitos a serem “pesquisados” possuem um papel determinante nas conclusões do estudo. Sobre a relação ética de proximidade, Schwandt ressalta:

Ainda que demonstrem diferenças consideráveis em suas opiniões, pensadores como Kierkegaard, Sartre, Buber, Gabriel Marcel, Levinas, Løgstrup, Nussbaum, Bauman e Noddings opõem-se ao modo como a moralidade é definida como esquema-padrão. Todos eles defendem uma ética da proximidade, do cuidar, da contiguidade ou da ligação, afirmando que a moralidade deve ser teorizada partindo-se de uma base *experimental*, especificamente na experiência da relação entre o eu e o você (2006, p. 208, grifo do original).

Ao adotar uma epistemologia que se aproxima mais do construcionismo social ou perspectivismo, esta pesquisa se enquadra como qualitativa, pois não é a representatividade numérica, mas sim o estudo de um fenômeno social, o principal enfoque da investigação. Nesse sentido, “A pesquisa qualitativa dirige-se à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais” (FLICK, 2009, p. 37).

A pesquisa de campo ora empreendida centra-se na atuação das Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), quais sejam 22^a, 28^a e 29^a promotorias, para garantir o direito humano à educação da pessoa com deficiência. Portanto, o primeiro passo foi entrar em contato com o órgão para checar a viabilidade de se realizar um estudo acadêmico junto à instituição. Cumpre destacar que a 22^a Promotoria está a cargo do promotor de justiça Muni Azevedo Catão, enquanto as 28^a e 29^a promotorias ficam sob a chefia da promotora de justiça Eleonora Marise Silva Rodrigues.

Foram realizadas duas visitas à sede do MPPE para encontros com a promotora Eleonora Marise Silva Rodrigues com o intuito de conhecer mais sobre o trabalho na área de educação inclusiva e buscar informações imprescindíveis para o início do trabalho de campo, tais como: número de inquéritos, quais os principais casos e reclamações ao denunciar uma

instituição escolar por violação ao direito humano à educação da pessoa com deficiência, além de como se dá o andamento dessas denúncias e quais as medidas adotadas pelo MPPE nesses casos.

A primeira reunião foi realizada em 21 de outubro de 2017, ocasião na qual o tema para esta dissertação ainda estava adstrito à problemática do direito humano à educação da pessoa com síndrome de Down. Porém, diante da ausência de casos específicos envolvendo esse tipo de deficiência, optou-se por ampliar o leque de abordagem e tratar dos casos que envolvessem deficiência de forma ampla, sem focar apenas uma limitação. Logo após a visita em outubro, o projeto de pesquisa foi revisto e aprovado pela banca examinadora em seminário de dissertação realizado no PPGDH em 06 de novembro de 2017.

Em 04 de janeiro de 2018, uma nova visitação foi feita à Promotoria com o objetivo de informar o novo formato da pesquisa, além de requerer a autorização para a análise dos autos dos inquéritos. Nessa ocasião, mais uma vez, a promotora Eleonora Marise Silva Rodrigues traçou um panorama sobre a atuação do MPPE e repassou as exigências para o deferimento do acesso às denúncias.

O pedido de autorização foi protocolado em 05 de janeiro de 2018 (Anexo A) e a esta foi concedida em 17 de janeiro de 2018 (Anexo B), pelos promotores Eleonora Marise Silva Rodrigues (28ª e 29ª promotorias) e Muni Azevedo Catão (22ª Promotoria). A partir de então, teve início o estudo de caso propriamente dito. Como acordado com a promotora, todo o manuseio dos autos foi realizado na sede MPPE no Recife, localizada na Avenida Visconde de Suassuna, nº 99, bairro de Santo Amaro.

No que diz respeito à submissão deste projeto ao Comitê de Ética, de acordo com a Resolução n.º 510 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), as pesquisas que envolvem acesso a banco de dados sem possibilidade de identificação individual não exigem o registro e a aprovação dos Comitês de Ética em Pesquisa e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. É o que está expresso no artigo (art.) 1º, Parágrafo Único, V:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução.

Parágrafo único. **Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP:**

I – pesquisa de opinião pública com participantes não identificados;

(...)

V - **pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual** (CNS, 2016, grifos nossos).

Sendo assim, mesmo os dados coletados durante a pesquisa estando resguardados pelo sigilo de justiça, as informações que serão utilizadas no decorrer do texto da dissertação não comprometerão a identidade ou oferecerão risco à imagem das pessoas envolvidas. Dessa forma, qualquer menção no trabalho acerca dos procedimentos será feita de modo a não permitir a identificação dos inquéritos ou dos indivíduos neles citados. A análise será feita sempre com a ocultação de quaisquer informações que possam comprometer os sujeitos da pesquisa. Para tanto, as partes serão identificadas por nomes fictícios, bem como as instituições de ensino denunciadas.

Conforme já referido, foi conferida ao pesquisador autorização expressa (Anexo B) para analisar os procedimentos. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) assegura o direito do cidadão a requerer dados dos órgãos públicos e, a depender do conteúdo, como no caso das sigilosas, fica sujeita à autorização pelo órgão responsável:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

(...)

§ 3º **Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar** (BRASIL, 2011, grifos nossos).

Ainda com base na mesma normativa nacional, o legislador discorre sobre o controle e a proteção de informações sigilosas:

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo (BRASIL, 2011).

Desta feita, mesmo não sendo o pesquisador funcionário do MPPE credenciado a acessar as informações, a autorização para analisar os processos foi conferida por autoridade competente do órgão, sob a condição, é preciso que se enfatize, de resguardar o sigilo das informações, nos termos do § 2º do dispositivo normativo supracitado. Sendo assim, a pesquisa de campo desenvolvida nesta dissertação encontra-se legalmente amparada nos dispositivos legais e regularmente autorizada pelo órgão que detém a posse das informações coletadas ao longo deste estudo.

Voltemos a tratar do processo da pesquisa de campo propriamente dito. Antes de realizar a leitura específica de cada denúncia, foi identificada a necessidade de se criar um quadro das estatísticas referentes aos inquéritos que embasaram a investigação. Afinal, é indispensável, antes de começar a explorar qualitativamente o campo, ter uma visão geral do universo a ser pesquisado, para só então proceder à análise dos casos. Esse quadro será apresentado ao final deste tópico.

Após a sistematização dos inquéritos e uma visualização mais ampla do campo de pesquisa, passou-se à análise qualitativa. Isso porque não é pretendido nesta dissertação um estudo baseado apenas em elaborar estatísticas das denúncias pertinentes à temática, de modo a criar categorias e quantificações. Não satisfaz, portanto, uma estrutura exclusivamente quantitativa para realização dos objetivos pretendidos.

Para a identificação nos inquéritos dos pontos relevantes para este trabalho acadêmico, seguiu-se um roteiro de perguntas (Apêndice), um guia utilizado para o estudo dos procedimentos. A intenção foi conferir celeridade sem, por óbvio, comprometer a qualidade da análise. Isso porque na maioria dos procedimentos, documentos com informações pessoais das partes, protocolos de petição e certidões de mero expediente não foram incluídos durante a investigação.

A lógica de investigação que norteará a pesquisa será o método indutivo, ou seja, o estudo partirá, primeiramente, da análise do material coletado no MPPE para, a partir de então, em paralelo com o estudo teórico e bibliográfico, interpretar os dados oriundos da pesquisa de campo.

A seleção do material foi feita a partir de pesquisa junto às Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital com Atuação na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação para identificar as demandas que se enquadravam na temática, de forma a promover a delimitação do estudo de caso. Dentre os interesses transversais da pesquisa, está perceber quais são as principais situações de exclusão e discriminação levadas ao referido órgão que configuram violações ao direito humano à educação da pessoa com deficiência, além de avaliar com se dá a condução dos inquéritos pelos promotores de justiça.

Assim como salienta Godoy (1995), o estudo de caso é um tipo de pesquisa que tem por objetivo analisar profundamente um fenômeno social e é uma estratégia indicada para responder às questões “como” e “por que” “(...) quando há pouca possibilidade de controle

sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real” (GODOY, 1995, p. 25).

Tratando-se de uma análise qualitativa, o objetivo é analisar casos empíricos que possam representar o universo pesquisado não em termos quantitativos, mas de conteúdo. Isso porque, como bem salienta Bauer (2010), é muito mais interessante possuir uma amostra pequena que tenha sido bem selecionada do que uma grande amostra escolhida ao acaso. Além disso, o autor também enfatiza que “todas as considerações sobre o tamanho da amostra dependem da possibilidade prática” (2010, p. 197).

A análise documental foi utilizada como método de pesquisa que permitirá o estudo dos inquéritos civis como fonte primária, ou seja, que não receberam nenhum tratamento anterior. Para tanto, foram analisados os documentos físicos disponíveis na Promotoria de Educação do MPPE, resguardado o sigilo das informações concernentes às partes envolvidas.

Entretanto, mesmo o foco estando no texto escrito, não se pode fugir à problematização sobre o contexto em que estão inseridas as pessoas que procuram o MPPE por violações ao direito à educação. Como reflexo da realidade social de extrema desigualdade, grande parte das denúncias é direcionada a escolas públicas, pois os pais que optam por matricular seus filhos nesses estabelecimentos, na maioria das vezes, não possuem outra opção para garantir uma formação educacional às crianças e adolescentes. Sendo assim, o estudo de caso restringiu-se às escolas públicas do município do Recife, não incluindo, portanto, denúncias envolvendo outras unidades públicas da rede estadual de Pernambuco ou instituições particulares.

Dados atualizados até 02 de março de 2018 e disponibilizados pelo MPPE apontam 104 investigações referentes à irregularidade no atendimento especializado aos estudantes com deficiência. Esse quantitativo diz respeito às demandas das três promotorias de educação da capital do MPPE e corresponde a 27,23% do total de procedimentos ativos. Entretanto, como já salientado, para fins desta pesquisa de campo, elegeu-se o lapso temporal de 2016 a 2017 e apenas os casos relativos às escolas públicas do município do Recife, somando-se 32 denúncias.

A definição do período no qual a análise está baseada tem como principal fundamentação a entrada em vigor, no ano de 2016, da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015). Sendo assim, esse ano foi eleito como marco inicial do levantamento para que fosse possível perceber as mudanças ocorridas a partir de então. Isso porque o referido

diploma normativo define expressamente em seu art. 28, incisos I e II⁶, o dever do Estado em garantir o acesso, a permanência, participação e aprendizagem das pessoas com deficiência nas unidades de ensino de forma inclusiva.

O intuito é perceber como se dá a atuação do Ministério Público estadual e quais o reflexos dessa atuação na mudança de postura do Estado, especificamente do município do Recife, no que se refere ao cumprimento do dever de implementação de uma educação inclusiva. Para fins de melhor visualização, esquematizou-se os números da pesquisa desta dissertação:

Tabela 1

Relação de procedimentos com irregularidade no atendimento especializado aos estudantes com deficiência – Promotorias de Educação da Capital do MPPE	
Total de Procedimentos (envolvendo escolas públicas municipais e estaduais e escolas privadas)	104
Total de Procedimentos entre 2016 e 2017 referentes às escolas públicas do Recife (delimitação temporal da pesquisa de campo)	32
Total de Procedimentos entre 2016 e 2017 referentes às escolas públicas do Recife – 22ª Promotoria de Educação da Capital	9
Total de Procedimentos entre 2016 e 2017 referentes às escolas públicas do Recife – 28ª Promotoria de Educação da Capital	19
Total de Procedimentos entre 2016 e 2017 referentes às escolas públicas do Recife - 29ª Promotoria de Educação da Capital	4
Total de Procedimentos Administrativos entre 2016 e 2017 referentes às escolas públicas do Recife – 22ª, 28ª e 29ª Promotorias	15
Total de Inquéritos Cíveis entre 2016 e 2017 referentes às escolas públicas do Recife – 22ª, 28ª e 29ª Promotorias	17

6 Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:
I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;

II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena; (...) (BRASIL, 2015).

Utilizou-se a análise de conteúdo para possibilitar a interpretação do material coletado na pesquisa de campo e responder à questão problematizante, além de contemplar os objetivos geral e específicos da pesquisa. Sobre a pertinência da análise de conteúdo e as inferências possíveis com a utilização desse método, Bauer complementa:

Textos atribuídos contêm registros de eventos, valores, regras e normas, entretenimento e traços de conflito e do argumento. A AC nos permite reconstruir indicadores e cosmovisões, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos e compará-los entre comunidades (BAUER, 2010, p. 192).

A presente pesquisa possui uma natureza interdisciplinar, pois pretende desenvolver uma abordagem que interligue os campos da educação, dos Direitos humanos e do Direito Constitucional. A partir da questão problematizante, a percepção da educação inclusiva das pessoas com deficiência como um direito humano serviu de norte para a análise do material coletado no levantamento bibliográfico e no estudo de caso.

Sendo assim, serão trabalhados concomitantemente conceitos e teorias atinentes ao campo da educação associados ao estudo das normas jurídicas do ordenamento brasileiro, e às pesquisas no campo dos Direitos Humanos. À luz da definição de Wagner Rodrigues Silva, entende-se a interdisciplinaridade como “utilização de elementos ou recursos de duas ou mais disciplinas para a operacionalização de um procedimento investigativo” (2011, p. 587).

Quanto aos objetivos desta investigação acadêmica, enquadra-se como exploratório-descritiva. Tal classificação, inclusive, possui inteira congruência com a escolha de trabalhar com estudo de caso, como bem atesta Godoy ao dizer que “adotando um enfoque exploratório e descritivo, o pesquisador que pretende desenvolver um estudo de caso deverá estar aberto às suas descobertas” (GODOY, 1995, p. 25). Logo em seguida, a autora acrescenta:

Mesmo que inicie o trabalho a partir de um esquema teórico, deverá *[o pesquisador]* se manter alerta aos novos elementos ou dimensões que poderão surgir no decorrer do trabalho. O pesquisador deve também preocupar-se em mostrar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação, uma vez que a realidade é sempre complexa (Ibdem).

Em um primeiro momento da investigação, a proposta é gerar uma familiaridade com o tema da educação inclusiva e como esse vem sendo articulado com os estudos em políticas públicas e no campo do Direito. Para tanto, será necessária uma análise descritiva no tocante às denúncias selecionadas no MPPE, de modo a problematizar como os entraves em torno da inclusão vêm sendo conduzidos pelo órgão de fiscalização. A descrição, na coleta de dados, será meio para facilitar a posterior interpretação dos documentos através da análise de conteúdo.

Para uma melhor visualização da estrutura metodológica que sustenta este trabalho, optou-se por sistematizá-la na tabela abaixo:

Tabela 2

Classificação metodológica	
Quanto à abordagem	Qualitativa
Quanto à lógica de investigação	Indutiva
Quanto ao método de procedimento	Estudo de Caso
Quanto ao método de pesquisa	Análise Documental
Quanto à amostragem	Intencional (não probabilística)
Quanto ao método de análise	Análise de conteúdo
Quanto aos objetivos da pesquisa	Exploratório-descritiva
Quanto ao caráter disciplinar	Interdisciplinar

Após a explicitação dos aspectos metodológicos deste estudo, passemos a trabalhar na seção 3 com o referencial teórico da tutela multinível dos Direitos Humanos, por meio do qual será discutida a necessidade de entrelaçamento entre diferentes ordens jurídicas para a efetivação dos direitos da pessoa com deficiência.

A ideia é desenvolver o raciocínio de que proteção dos DH precisa contar com o reforço integrado dos mecanismos de defesa nas esferas local, nacional, supranacional (no caso da Europa) e internacional. Não deve, destarte, ser responsabilidade unicamente do direito interno. Com base nessa premissa, abordaremos o surgimento da teoria no contexto da criação da União Europeia (UE), além de discutir sobre a aplicação da tutela multinível na América Latina e os reflexos no direito brasileiro.

3 A TUTELA MULTINÍVEL DOS DIREITOS HUMANOS: A PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO COMO META GLOBAL

“O reconhecimento dos direitos humanos não é uma pregação para que todos se ergam e ajudem a impedir qualquer violação de qualquer direito humano em qualquer lugar em que aconteça. É antes admitir que a pessoa que tem condições de fazer algo efetivo para impedir a violação desse direito tem uma boa razão para agir dessa maneira – razão que deve ser levada em conta ao se decidir o que deve ser feito” (Amartya Sen)

Mesmo em pleno século XXI, a proteção de direitos voltada aos grupos vulnerabilizados, dentre os quais se encontram as pessoas com deficiência, está longe de constituir um desafio exclusivo do ordenamento jurídico brasileiro. Não é à toa que, desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, convenções e declarações vêm sendo firmadas entre os países signatários como mecanismos de prevenção e sanção a essas violações.

No âmbito do sistema global da ONU, a menção à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – DUDH - se faz sempre necessária, pois essa constitui um marco para a internacionalização dos Direitos Humanos. A Declaração é responsável por firmar a concepção de que todo indivíduo, não importa a condição ou localização territorial, deve ter salvaguardadas as garantias básicas para uma vida digna. O fato de termos um documento que corporifique as exigências de respeito ao ser humano, após as atrocidades da Segunda Grande Guerra, chama a atenção dos Estados e de seus governantes para a necessidade de repensar os limites do poder e da soberania, principalmente quando vão de encontro às liberdades individuais e ao regime democrático.

Nesse sentido, a Declaração de 1948 se consolida como marco de uma nova interpretação do Direito Internacional, que não abrange exclusivamente a relação entre os Estados soberanos. A preocupação com o indivíduo abre espaço para problematizar o tradicional conteúdo diplomático das normas internacionais. Sobre essa transição, bem ressalta Celso Lafer, ao destacar que:

A Declaração Universal, na esteira da Carta da ONU, alterou a clássica lógica da Paz de Westfália (1648). Esta lógica de estados soberanos e independentes não atribuía peso a povos e indivíduos. Baseava-se nas relações de coexistência e conflito entre os entes soberanos num sistema internacional de natureza interestatal (LAFER, 2015, p. 4).

Surge, portanto, a necessidade se rever o modelo de Direito Internacional que, nas palavras de Cançado Trindade (2006), se baseava no voluntarismo estatal ilimitado e “se refletia na permissividade do recurso à guerra, da celebração de tratados desiguais, da diplomacia secreta, da manutenção de colônias e protetorados e de zonas de influência” (p. 110).

Em sua análise, o autor pontua que:

Em meados do século, reconheceu-se a necessidade da reconstrução do direito internacional com atenção aos direitos do ser humano, do que deu eloquente testemunho a adoção da Declaração Universal de 1948, seguida, ao longo de cinco décadas, por mais de 70 tratados de proteção hoje vigentes nos planos global e regional (TRINDADE, 2006, p. 110).

A internacionalização dos Direitos Humanos, conforme analisa Comparato (2013, p. 69), além de alertar para a importância de se preservar a dignidade de todo ser humano, promove a afirmação não só de direitos civis ou políticos, mas também dos direitos de natureza social, econômica e cultural, assim como de novas espécies de direitos como os dos povos e da humanidade.

O discurso de proteção dos Direitos Humanos, assim, deve sua ascensão à formação de uma sociedade internacional preocupada com a preservação dos direitos básicos da pessoa humana e disposta a combater as violações desses direitos. Não à toa, no âmbito do sistema global, diferentes tratados e convenções foram firmados com o intuito de garantir a promoção do princípio da igualdade entre os seres humanos, a exemplo do Pacto dos Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e das Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1984), Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2006).

Em que pese todo esse empenho em promover os Direitos Humanos, seria inverossímil supor que a nova ordem internacional fosse capaz de, isoladamente, responder a todos os desafios que a sociedade contemporânea impõe para a proteção da dignidade da pessoa humana.

A Declaração de 1948 é um divisor de águas na afirmação dos Direitos Humanos no plano internacional. Não pode ser confundida, todavia, com um mero documento histórico nem mesmo superestimada a ponto de não ser ressignificada frente aos desafios

contemporâneos. Esse alerta já era salientado por Cançado Trindade às vésperas do aniversário de 50 anos da DUDH:

Não há como negar que, a par dos avanços logrados neste domínio [de proteção dos Direitos Humanos] ao longo das cinco últimas décadas, surgem, não obstante, novos obstáculos e desafios, materializados sobretudo na marginalização e exclusão sociais de segmentos crescentes da população, na diversificação de fontes de violação de direitos humanos e na impunidade de seus perpetradores (TRINDADE, 1998, p. 12).

Assim como as atrocidades da Segunda Guerra Mundial foram responsáveis por desmascarar a autossuficiência de uma modelo estatal soberano como protetor de seus cidadãos, a crença em um Direito Internacional onipotente pouco se mostra eficaz para avançar no debate proteção *versus* violação de Direitos Humanos. Em ambos os casos, cai-se na armadilha de depositar em uma só ordem jurídica a reponsabilidade de proteção integral de direitos.

Partindo da visão de que não se pode proteger direitos sem que haja uma cooperação entre os Estados e as organizações internacionais, ganha progressivamente força a doutrina da tutela multinível dos Direitos Humanos. Os autores Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva bem resumem a proposta desse novo paradigma:

O entendimento da *tutela multinível dos direitos sociais* pressupõe a compreensão do fato de que os direitos fundamentais não mais se limitam às tradicionais fronteiras entre os Estados. Por outras palavras, a defesa dos direitos fundamentais e sua garantia na realidade prática do cidadão situa-se atualmente para além do trinômio “soberania-território-povo” que caracteriza o conceito tradicional de Estado, de maneira a ser competência também de outras instituições – não apenas particulares, mas também as *sui generis*, como a União Europeia – a garantia de tais direitos (ROCHA DA SILVA; SILVA, 2016, p. 45, grifos do original)

Sendo inspirada no modelo de integração europeu, essa teoria considera necessário o diálogo entre o direito estatal e o internacional como pontes de sustentação para a consolidação de direitos. Nas palavras de Andrade (2017), o sentido integrativo surge como meta dessa teoria já na sua origem, no início da década de 1990:

O que se buscava com esse modelo era uma coesão entre as diferentes regiões do continente europeu, legitimando as instituições subnacionais dos Estados-membros, como as províncias, possibilitando-se assim um diálogo com as instituições supranacionais, o que viabiliza uma interlocução entre os direitos fundamentais de âmbito doméstico com os Direitos Humanos de âmbito supranacional (p. 83-84).

A tutela multinível de direitos, segundo esse autor, está intimamente relacionada à ideia de “governança multinível”, que vem à tona concomitantemente com o processo de integração europeia. A partir de então, o termo foi se popularizando, principalmente nos estudos sobre relações internacionais. Sob essa ótica, a proteção dos Direitos Humanos na

Europa ocorre em pelo menos quatro âmbitos diferentes, quais sejam: subnacional, nacional, supranacional e internacional⁷. Ao contrário do que se possa imaginar, Urueña (2014) salienta que a tutela multinível não representa a dissolução de uma ordem jurídica estatal, mas a necessidade de proteção de direitos para além desta. Trazendo a experiência europeia, o autor destaca:

Assim, embora o governo central dos Estados-membros não desaparecia como ator do projeto de governação europeia, a realidade é que existiam muitos outros atores, atuando tanto no âmbito nacional, como subnacional e supranacional. Por isso, o europeu poderia ser descrito como um modelo "multinível", porque estava composto por governos nacionais, mas também por instituições que existiam num plano mais além do tradicional Estado-nação (p. 16).

Como bem afirma Padilla (2017), a tutela multinível de direitos tem como marco teórico a ideia de um constitucionalismo multinível⁸, que percebe a proteção de direitos para além das fronteiras do Estado-nação. No contexto da União Europeia, que inspira a consolidação dessa doutrina, a criação de uma organização supranacional representa uma instância jurídica apta a dialogar com as ordens jurídicas estatais e subestatais (ordens comunitárias) na formação de uma verdadeira rede de diálogo para o fortalecimento dos Direitos Humanos. Nas palavras de Conci (2015), o entrelaçamento de ordenamentos distintos significa uma abertura do Direito Constitucional ao intercâmbio com o Direito Internacional como meio à proteção da pessoa humana.

Como se percebe, há um enlace entre normas que provém de um direito constitucional que se abre ao direito internacional, especialmente dos direitos humanos, e como ele forma um emaranhado de normas jurídicas que giram em torno da proteção da pessoa humana.

Assim, verifica-se que esse processo de abertura do constitucionalismo também para o plano internacional muda o foco central de análise: das estruturas para a matéria; do Estado para a pessoa humana (p. 123).

7 Andrade (2017), fazendo referência aos estudos de Torres Perez, ressalta que a proteção dos Direitos Humanos no contexto europeu ocorre nos seguintes termos: 1) Âmbito subnacional: quando em alguns países da Europa, as unidades subnacionais consagram em suas ordens jurídicas os Direitos Humanos, mesmo que na maioria das vezes esses ordenamentos estejam hierarquicamente submetidos ao direito constitucional nacional; 2) âmbito nacional: refere-se à proteção em nível constitucional dos respectivos Estados-nação; 3) âmbito supranacional: refere-se à salvaguarda dos direitos humanos por meio do Tribunal de Justiça da União Europeia e a Carta dos Direitos Fundamentais e 4) âmbito internacional: diz respeito à proteção pelo Sistema Europeu de Direitos Humanos e pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. (TORRES PEREZ APUD ANDRADE, 2017, p. 84). Para aprofundamento do tema, *vide* TORRES PEREZ, A. **Conflicts of Rights in the European Union: a Theory of Supranational Adjudication**. Oxford, Oxford University Press, 2009, 208 p.

8 No entendimento de Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva, “Por constitucionalismo multinível entende-se o processo de (re)organização dos Estados no âmbito da Europa que leva ao surgimento de novas formas de governança, com destaque especial para a governança compartilhada entre Estados e instituições. Uma vez que os cidadãos passam a possuir múltiplas identidades – uma vinculada à sua cidade, outra vinculada ao seu país (nacionalidade) e uma última vinculada à própria União Europeia – surge a necessidade de haver intensa coordenação entre as esferas de governo respectivas a cada uma dessas instâncias identitárias. Tal coordenação se afigura como necessária a partir do momento em que se tenha em mente aquele a quem a governança se dirige – em última instância, o cidadão” (2016, p. 47).

Nessa esteira, a clássica dicotomia entre o monismo e dualismo⁹, utilizada para relacionar o direito interno e o Internacional, se mostra pouco eficaz quando se aborda a proteção de direitos pelo prisma da tutela multinível. A discussão da norma a ser aplicada ao caso concreto não mais se baseia no debate sobre qual ordenamento (estatal ou internacional) tem prevalência hierárquica. O foco primordial passa a ser a proteção do indivíduo:

Em matéria de direitos humanos, deve prevalecer uma perspectiva substancialista da proteção da pessoa humana, não mais bastando clássicas separações como monismo e dualismo, visto que também aqui se parte de uma perspectiva formal ou estrutural. Isso porque não se trata da necessidade de intermediação estatal para a imposição de tal ou qual norma jurídica derivada do direito internacional ou, de outro lado, da pura ou simples imposição da norma jurídica de direito internacional.

A centralidade do constitucionalismo da pessoa humana, inaugurado no pós-guerra, fez com que também o estado e as instituições internacionais deixassem de se focar em análises meramente estruturais para aplicação do direito para se entenderem no sentido de que a pessoa humana, como centro das atenções desse constitucionalismo renovado, deve ser prestigiada, independentemente da origem das normas para a sua proteção, deve ser o objeto central da proteção estatal (CONCI, 2015, p. 120, grifos nossos).

Ao se discutir a relação entre os sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos e a relação com o direito interno dos países, ganha especial atenção o chamado princípio da efetividade ou *effet utile*¹⁰ (efeito útil), referente à aplicação de diplomas internacionais no âmbito interno dos Estados. Como fundamento desse princípio, está a ideia de que a salvaguarda dos Direitos Humanos deve ser prioridade dos países na aplicação das normas do seu ordenamento jurídico. Segundo o princípio da efetividade ou *effet utile*, não se pode colocar uma suposta supremacia do direito interno acima da proteção da pessoa humana.

Ao discorrer sobre a interpretação dos tratados internacionais, Sven Peterke mostra-se mais enfático quando a norma internacional versa sobre Direitos Humanos:

No que se refere a tratados de direitos humanos, porém, essa interpretação progressiva deve ser feita de forma ainda mais “radical”, sobrepondo-se de modo mais consistente a vontade dos Estados e, até mesmo, desvinculando-se dela, ao se colocarem os interesses de proteção dos indivíduos no centro das considerações finais (PETERKE, 2009, p. 169).

9 O debate em torno das teorias monista e dualista diz respeito à relação entre as normas do ordenamento interno e o internacional. De acordo com a primeira, o direito constitui como uma ordem unitária da qual fazem parte o direito interno e o Direito Internacional. Porém, dentro dessa corrente há autores que defendem que, no caso de conflito, prevalece a norma internacional, enquanto outros defendem a prevalência do direito interno. Já para os teóricos do dualismo, o Direito Internacional e o direito interno são ordens distintas e independentes e, para que possa ter eficácia nos ordenamentos dos Estados, a norma internacional deve passar por um processo de incorporação.

10 Sven Peterke, ao trabalhar com a noção de *effet utile*, argumenta a importância do princípio quando se trata da aplicação dos tratados internacionais de Direitos Humanos, afirmando que “Como o conteúdo das suas normas ‘abertas’ precisa ser concretizado por seus aplicadores legais, vale o princípio da efetividade, também chamado *effet utile*. Ele exige escolher, entre duas ou mais opções de interpretação, aquela que garante melhor realização da finalidade do tratado, isto é, a proteção e promoção prática e efetiva dos direitos humanos no momento da sua aplicação” (2009, p. 169).

Assim como ocorre como a separação entre o monismo e o dualismo, a doutrina da tutela multinível propõe uma reavaliação da classificação “Direitos Fundamentais” e “Direitos Humanos”. Não se trata, contudo, de desconsiderar a importância didática dos termos. Isso porque até mesmo a Assembleia Constituinte, quando da redação da Constituição Federal de 1988, fez uso do termo “Direitos Fundamentais” para se referir àqueles positivados pela Carta Magna e “Direitos Humanos” quando fazia alusão àqueles garantidos por documentos normativos internacionais.

Andrade (2017) ressalta que a distinção entre os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos, dentre as várias interpretações, pode ser aferida com base na diferença entre o grau de concretização no âmbito normativo. Conforme explicação do autor, os Direitos Fundamentais apresentam uma maior concretização positiva. Isso se deve ao fato de que estão positivados no âmbito interno, nas constituições dos Estados, e no âmbito externo, ao passo que os Direitos Humanos encontram amparo apenas no âmbito externo, possuindo, portanto, um menor grau de concretização positiva.

Ao invés de uma rígida separação entre as duas terminologias acima referidas, o sistema multinível de proteção de direitos possibilita uma maior aproximação entre os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos. Em outras palavras, estes e aqueles possuiriam uma relação de complementariedade.

Desta feita, a proteção da dignidade da pessoa humana deve permear todas as ordens jurídicas. Por não trabalhar com esses antagonismos, esse trabalho assume como marco teórico a tutela multinível. Sendo assim, uma ordem jurídica se vincula à outra tendo como objetivo máximo a proteção do ser humano.

A despeito dos pontos ressaltados, há estudiosos que apontam riscos na aplicação da tutela multinível. Entre as desvantagens desse sistema estariam a falta de unidade da concepção dos direitos entre esferas jurídicas distintas, bem como o prolongamento da lide, tendo em vista que a solução poderia envolver mais de um tribunal. Autores como Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva defendem que “A multiplicação de catálogos de direitos fundamentais não necessariamente leva a uma maior proteção do cidadão, especialmente devido a eventuais entraves políticos entre as instâncias jurisdicionais envolvidas” (2016, p. 52).

No mesmo sentido, Padilla (2015), em sua tese intitulada “Tutela multinivel de los derechos: obstáculos procesuales”, destaca que a eficácia do sistema multinível depende das

ordens jurídicas envolvidas, no âmbito de competência, cumprirem sua função na proteção de direitos dos indivíduos:

(...) puede afirmarse que la concurrencia en un mismo espacio jurídico de una pluralidad de catálogos de derechos y de órganos jurisdiccionales encargados de su fiscalización no garantiza por sí misma la efectiva protección de los derechos del particular. El buen funcionamiento de una suerte de sistema de tutela multinivel exige que cada órgano de control cumpla con sus funciones en materia de derechos. Los jueces y tribunales nacionales son los garantes naturales de los derechos y libertades del particular. A ellos corresponde la protección primera y ordinaria de los derechos, y sólo cuando no existan garantías suficientes en el nivel nacional, el particular podrá recurrir al nivel internacional (PADILLA, p. 524, grifos nossos).

Por esse prisma, a tutela multinível pode ocasionar o conflito entre ordens jurídicas diferentes, impedindo assim uma efetiva interação entre os ordenamentos em nível estatal e supranacional. O maior desafio, nessa esteira, reside na promoção de um diálogo harmônico entre os diferentes níveis do sistema, visando à proteção dos Direitos Humanos. Sobre as divergências no percurso da interação entre os diferentes ordenamentos jurídicos – nacional, supranacional e internacional – a autora Bilancia analisa o contexto da tutela multinível na Europa:

En esta constante iteración cabe imaginar una subsidiariedad entre los sistemas, de forma que uno ayudaría al otro en caso de quiebra de uno de ellos. Pero no podemos ignorar la posibilidad de que surjan momentos de conflictividad entre los sistemas em relación com la limitación de los derechos: cabe preguntarse, por ejemplo, ¿ qué pasaría si el Tribunal de Justicia europeo no tolerase algunas limitaciones de derechos reconocidas como legítimas por la Corte Constitucional e impusiese sus decisiones en base a la preeminência de la legalidade europea? (BILANCIA, 2006, p. 276).

A despeito das críticas à teoria aqui em debate, deve-se considerar que, no contexto atual de graves violações aos Direitos Humanos, não seria desarrazoado defender que a salvaguarda de direitos necessita enfrentar os obstáculos que ainda persistem para a implementação de um sistema multinível. Indo mais além, é preciso refletir acerca da possibilidade de aplicação no contexto da América Latina, onde as condições de integração política, econômica e jurídica diferem da Europa. Sendo assim, passamos a debater a tutela multinível na realidade latino-americana na seção que se segue.

3.1 Tutela multinível na América Latina: uma realidade possível?

Na comparação entre o sistema europeu e o latino-americano de Direitos Humanos, a distinção clara é que neste último não há os quatros níveis de proteção, identificados no

primeiro. Isso se deve ao fato de que, na América Latina, não é possível vislumbrar uma unidade supranacional análoga à União Europeia (UE). Como pontua Neves (2012), a UE representa a única experiência do que se poderia chamar de “soberania dividida” ou “compartilhada”, característica fundante, segundo o autor, da supranacionalidade.¹¹

As tentativas da elaboração de um nível de proteção no âmbito do Mercosul não foram bem-sucedidas. Em 1992, com a Declaração de Las Lenãs, aventou-se a possibilidade de criação de uma Carta de Direitos Humanos, porém esta não vingou. Da mesma forma, na Comunidade Andina, apesar de haver, desde 2002, uma Carta Andina para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, o documento não vincula os Estados, não podendo assim ser considerada como um instrumento apto à instituição de uma organização supranacional.¹²

Destarte, conforme assevera Uruenã (2014), a tutela multinível na América Latina abrange duas esferas: a proteção constitucional dos Estados, ou seja, a nível estatal, e a internacional, conferida pelo Pacto de San José e pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Complementando a ideia do autor, pode-se dizer que há um terceiro nível referente ao Sistema de Proteção Global, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)¹³. Esse sistema também dispõe de instrumentos de proteção aos Direitos Humanos, podendo alguns deles, inclusive, serem acessados pelo cidadão comum, quando da violação de suas garantias básicas ou afronta à dignidade da pessoa humana.

11 Ao argumentar sobre a experiência supranacional, Neves destaca que “Se restringirmos o conceito jurídico de supranacionalidade para uma organização fundada em tratado que atribui, para os seus próprios órgãos, competências de natureza legislativa, administrativa e jurisdicional abrangente no âmbito pessoal, material, territorial e temporal de validade, com força vinculante direta para os cidadãos e órgãos dos Estados-membros, poderemos afirmar que a União Europeia constitui a única experiência de supranacionalismo. Embora o tratado de fundação (“tratado constitucional”) e suas transformações dependam da ratificação dos Estados-membros, as normas ordinárias e decisões administrativas e jurisdicionais da União vinculam imediatamente os cidadãos e agentes estatais. Daí por que se fala de uma “soberania dividida” ou “compartilhada”, apontando-se para uma transferência de um âmbito de “competência de competência” para uma esfera jurídica mais abrangente” (2012, p. 152).

12 Para mais detalhes sobre os esforços para a consolidação de uma organização supranacional no âmbito do Mercosul e da Comunidade Andina, *vide* URUEÑA, René. Proteção Multinível dos Direitos Humanos na América Latina? Oportunidades, Desafios e Riscos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA; PÉREZ, Aida Torres (coord.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Rede de Direitos Humanos e Educação Superior, 2014, 16-47 p. Disponível em < https://www.upf.edu/dhes-alfa/pdf/PMDH_Manual_portugues.pdf >. Acesso em: 04 de setembro de 2018.

13 Ao discorrer sobre o surgimento do sistema global de proteção dos Direitos Humanos no âmbito da ONU, Emir Sater resume a importância desse sistema nos seguintes termos: “(...) a **Organização das Nações Unidas (ONU)** é um organismo internacional criado através de um tratado – *Carta das Nações Unidas* -, que surgiu após a 2ª guerra mundial, tendo por objetivo contribuir para desenvolver relações entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar medidas para fortalecer a paz universal. Também é seu objetivo conseguir cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua, religião ou outra” (2007, p. 87, **grifos** e *destaques* do original). Para mais detalhes, *vide* SATER, Emir. Contexto histórico e educação em direitos humanos no Brasil: da ditadura à atualidade. In: DIAS, Adelaide Alves. *et al.* (org.). **Educação em Direitos Humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, 75-101 p.

Partindo do estudo de Lima Júnior, o sistema global oferece mecanismos para salvaguarda de direitos que podem ser divididos em mecanismos convencionais (*treaty-monitoring bodies*) e mecanismos extra-convencionais (procedimentos especiais/*special procedures*). Em relação aos primeiros, o autor enfatiza que:

Os mecanismos convencionais de proteção dos direitos humanos são assim chamados porque foram estabelecidos através de convenções. De uma maneira geral, são organismos compostos por especialistas que atuam em sua responsabilidade individual, portanto, com independência em relação aos países dos quais são provenientes (p. 31).

Os mecanismos convencionais, assim, são conduzidos pelos comitês, que monitoram a efetivação das normas firmadas em tratados internacionais, dentre os quais se pode citar o Comitê de Direitos Humanos, responsável por monitorar o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuja competência é fiscalizar o cumprimento do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê sobre os Direitos da Criança e o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Essas instâncias são responsáveis pela análise dos relatórios enviados pelos Estados-membros e por auxiliar os países na implementação dos tratados no âmbito interno.

No que tange aos mecanismos extra-convencionais, Lima Júnior (p. 39) enfatiza que são criados não por tratados, mas por órgãos legislativos da própria ONU, a exemplo da Comissão de Direitos Humanos, do Conselho Econômico e Social ou da Assembleia Geral, e devem indicar medidas para o cumprimento dos tratados. Esses mecanismos vieram à tona no final da década de 1970, quando ganhou importância o papel dos relatores especiais, representantes especiais e *experts* independentes:

Em termos gerais, aos relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes são atribuídos os poderes de investigar situações de direitos humanos, através de visitas *in loco*, receber denúncias ou comunicações, e oferecer recomendações de como solucioná-las. São, assim, uma contribuição, no plano internacional, para que os países consigam implementar seus compromissos com os direitos humanos, resultado da ratificação de instrumentos internacionais e dos seus próprios instrumentos nacionais (constituições, leis ordinárias, programas e planos de direitos humanos) de proteção dos direitos humanos (LIMA JÚNIOR, p. 39).

Dentre as relatorias, representações e *experts* especiais, podem ser citados, a título de exemplo, a Relatoria Especial sobre Racismo, Discriminação Racial e Xenofobia, a Relatoria Especial sobre o Direito à Educação, o Representante Especial sobre Defensores de Direitos Humanos e o *Expert* Independente sobre os Efeitos do Ajuste Estrutural nas Políticas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direito ao Desenvolvimento. Ainda dentre os

mecanismos, a ONU dispõe de grupos de trabalhos, que recebem denúncias e elaboram propostas de solução.

Tendo em vista a possibilidade do envio de denúncias às relatorias da ONU, o sistema global, para fins deste estudo, também se configura como um nível de proteção no sistema multinível. Assim, retomando o raciocínio esboçado no início desta seção, na América Latina há três níveis de proteção: o estatal, o interamericano e o global.¹⁴

Em relação ao sistema interamericano, a possibilidade de os indivíduos informarem violações em matéria de Direitos Humanos está restrita à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A instância, no âmbito de suas atribuições, é responsável por receber petições individuais que versem sobre descumprimentos à Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou outros tratados a nível regional, além de elaborar relatórios sobre a situação dos Estados no cumprimento das normas do sistema.

Sobre o envio de denúncias à CIDH, Gorenstein ressalta que a legitimidade ativa abrange pessoas físicas e jurídicas e que a Comissão pode receber informação de casos que envolvam ou não países signatários da OEA, mesmo que não tenham ratificado a Convenção Americana:

(...) a função primordial da Comissão é receber as denúncias individuais de violações perpetradas por Estados-Partes da OEA. A legitimidade ativa dos denunciantes é amplíssima: qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou ainda entidades não governamentais legalmente constituídas pode levar um caso a Comissão. Não é necessária vinculação específica à violação ou ser vítima para levar uma denúncia ao órgão (GORENSTEIN, p. 69).

No que concerne à legitimidade ativa para acessar a Corte Interamericana de Direitos Humanos, apenas os Estados-Partes e a própria Comissão Interamericana dispõem da prerrogativa. É importante salientar que a Corte não está vinculada às decisões da Comissão Interamericana, podendo dar início a uma nova fase probatória ou mesmo decidir de maneira contrária.

Além da interação com os sistemas interamericano e global de Direitos Humanos, a tutela multinível no âmbito da América Latina abrange um processo de diálogo entre as

14 Sobre a proteção internacional em matéria de direitos humanos, Emir Sater, ao avaliar os sistemas interamericano e global, destaca que: “Esses sistemas cumprem como funções principais as de *definir parâmetros mínimos de direitos humanos* a serem observados pelos Estados, e de realizar o *monitoramento* da observância de parâmetros. Além disso, cumprem a função educativa de difundir tais parâmetros, mediante a realização de conferência, seminários, e promoção de cursos. A *definição de parâmetros* se dá mediante a adoção de tratados e convenções internacionais” (2007, p. 86, *destaques do original*). Para mais detalhes sobre o texto, ver nota de rodapé 13.

ordens jurídicas dos próprios Estados. Nesse sentido, mais uma vez são de extrema relevância as lições de Uruenã:

A interação entre a proteção nacional e internacional dos direitos humanos pode ser pensada a partir de duas perspectivas diferentes: primeiro, de uma perspectiva nacional, na qual a interação é observada a partir do direito interno de um a vários dos Estados da região. Em segundo lugar, uma perspectiva global, na qual a interação é observada de fora do direito nacional dos Estados da região, e é adotado o ponto de vista de um observador externo a eles que poderia muito bem ser chamado de "comunidade internacional", interessada não no estado de direito boliviano ou paraguaio, por exemplo, mas no estado de direito internacional (URUENÃ, 2014, p. 23).

Guardadas as devidas especificidades do sistema multinível na Europa e na América Latina, em ambos a dificuldade maior para a sedimentação de uma proteção de múltiplos níveis está na própria interação entre as ordens jurídicas distintas. Por mais que seja teoricamente salutar o intercâmbio entre ordenamentos jurídicos, na prática o diálogo nem sempre ocorre de forma natural e harmônica.

Muito pelo contrário: as diferenças políticas, econômicas, sociais e jurídicas podem ser encaradas de forma receptiva ou como ameaça. É importante ressaltar que, visando a salvaguardar as garantias básicas dos seres humanos, não raro o sistema de proteção esbarra nos obstáculos erguidos pelas fronteiras entre os países.

Mesmo ciente dos efeitos colaterais advindos de um sistema multinível, cumpre destacar que a interação entre os ordenamentos pode resultar no incremento da legislação nacional voltada à proteção de direitos. Um exemplo de bons frutos desse processo é a relação entre o Direito Constitucional brasileiro e os sistemas regional interamericano e global para a promoção dos direitos da pessoa com deficiência, tema que será abordado em 3.2.

3.2 Contribuições da tutela multinível na proteção dos direitos da pessoa com deficiência: uma análise da relação entre o direito brasileiro e os sistemas interamericano e global

Quando se fala sobre o diálogo entre o direito interno brasileiro e os sistemas interamericano e global de proteção dos Direitos Humanos, a Constituição de 1988 foi indispensável para abrir portas a diplomas internacionais que visam coibir quaisquer formas de preconceito e discriminação. Não é à toa que, no art. 5º, parágrafo 2º, o legislador chega a afirmar expressamente que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou de tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

Tal dispositivo revela, portanto, que, apesar de ser norma fundamental do ordenamento pátrio, os direitos constitucionais não se restringem às disposições internas, sendo diretamente influenciado pela ordem internacional. No que tange aos direitos da pessoa com deficiência, o constitucionalismo brasileiro foi profundamente influenciado pela Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999) e pela Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, (2006)¹⁵. Passemos a analisar mais a fundo esse processo de intercâmbio, analisando primeiramente o sistema interamericano e, em seguida o sistema global.

3.2.1 Sistema interamericano e a pessoa com deficiência

Gonçalves e Lima Junior (2012) mostram que o sistema interamericano está amparado na Organização dos Estados Americanos (OEA) e possui como principais bases normativas três documentos: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de San Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988).

O Brasil, como membro fundador da organização, é signatário das principais convenções e declarações no âmbito do sistema interamericano, dentre as quais se destacam a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas.¹⁶

No que concerne às pessoas com deficiência, foi adotada em 7 de junho de 1999, na Guatemala, a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, assinada pela República Federativa do Brasil em 8 de junho de 1999 e ratificada em 15 de agosto de 2001 pelo Decreto 3.956.

15 Sobre a interação entre o local e global, bastante elucidativas as palavras de Cecília MacDowell dos Santos: “A prática dos direitos humanos <<entre o global e o local>> não ultrapassa a dicotomia <<global-local>>, mas problematiza esta dicotomia e possibilita uma análise mais acurada da interação entre culturas de direitos humanos produzidas em diferentes escalas da ação social, política e jurídica (...)” (SANTOS, 2012, p. 20).

16 Informações extraídas do *site* do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/14394-a-organizacao-dos-estados-americanos>> Acesso em 19 dez 2017.

O referido documento, logo em suas considerações iniciais, salienta a importância de considerar as pessoas com deficiência como indivíduos “que têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que outras pessoas, inclusive o direito de não ser submetidas à discriminação com base na deficiência (...)” (BRASIL, 2001). Nesse sentido, a própria Convenção conceitua o que pode ser entendida como uma atitude discriminatória voltada às pessoas com deficiência, ao dizer que:

(...)

2. Discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência

a) o termo "discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência" significa toda diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, antecedente de deficiência, consequência (*sic*) de deficiência anterior ou percepção de deficiência presente ou passada, que tenha o efeito ou propósito de impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício por parte das pessoas portadoras de deficiência de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais (BRASIL, 2001).

A Convenção explicita os objetivos e as medidas aos quais os países signatários devem estar atentos para coibir a discriminação voltada à pessoa com deficiência. Em contrapartida, os Estados membros, em caso de descumprimento das disposições, estão passíveis de serem responsabilizados perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH)¹⁷.

É nesse ponto que se destaca a interferência do Direito Internacional no ordenamento jurídico interno dos países-membros de modo a viabilizar a proteção dos Direitos Humanos para além das fronteiras territoriais. Em outras palavras, mesmo sendo dotados de soberania, a partir do momento em que se comprometem a cumprir uma convenção internacional, os Estados não estão imunes a sanções no plano internacional.

Quando as normas internacionais são reconhecidas pelo ordenamento brasileiro, surge para o Estado a obrigação de velar pelos Direitos Humanos constantes nas declarações, tratados e convenções ratificadas, inclusive com a obrigação de adequar as legislações

17 A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), com sede em São José, Costa Rica, é composta por sete juízes com mandato de seis anos. Os países membros da OEA não são obrigados a aderir à jurisdição da CorteIDH, sendo, portanto, a princípio, facultativa. Entretanto, conforme a redação dos artigos 62 e 63 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), a partir do momento em que um Estado ratifica a Convenção, reconhece como obrigatória a competência da Corte, podendo ser responsabilizado perante essa instância. Até o ano de 2017, a CorteIDH julgou nove casos envolvendo o Brasil. São eles: Damião Ximenes Lopes (2004); Gilson Nogueira de Carvalho (2005); Arley José Escher e outros (2007); Sétimo Garibaldi (2007); Julia Gomes Lund e outros – Guerrilha do Araguaia (2009); Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2015); Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (2015); Pueblo Indígena Xucuru e seus membros (2016) e Vladimir Herzog e outros (2016). Do total, o Estado Brasileiro foi condenado parcial ou totalmente em oito julgamentos, exceto no caso Gilson Nogueira de Carvalho. Dados disponíveis em <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp>>. Acesso em 24 set. 2018.

nacionais já existentes às legislações incorporadas. Isso porque, nos termos defendidos por Gomes (2015), “a reponsabilidade primária de promoção, proteção e reparação dos Direitos Humanos recai sobre os Estados, embora soberanos no sentido de integrarem ou não os sistemas de proteção, seja da ONU, em âmbito global, seja da OEA, no caso dos Países Americanos” (p. 90).

Adiante, a autora, utilizando-se das lições de Cançado Trindade, ressalva:

Contudo, a partir do momento da ratificação ou adesão a um Tratado, o Estado-Parte agrega obrigações no campo jurídico, devendo harmonizar sua legislação interna com o ordenamento internacional de proteção dos Direitos Humanos, ‘suprimindo lacunas do direito interno ou mesmo alterando disposições legais (Trindade, 1998, p. 23)’ (GOMES, 2015, p. 90).

Como reflexo da judicialização no âmbito do sistema interamericano, o Brasil, em 2006, foi responsabilizado internacionalmente no Caso Damião Ximenes “pela incapacidade em prevenir a tortura e morte de um jovem pobre e com deficiência mental, bem como pela incapacidade de apurar o caso, punindo exemplarmente os responsáveis” (LIMA JUNIOR; GONÇALVES, 2012, p. 472).

Pela relevância do julgado para perceber a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos no que tange à violação de direitos da pessoa com deficiência, é pertinente tecer alguns breves comentários sobre a decisão supramencionada.¹⁸ É importante acrescentar que a lide levada à instância interamericana se baseia em uma lesão ao direito à vida da vítima, Damião Ximenes Lopes, diagnosticado com doença mental¹⁹.

18 Ao analisar as consequências do Caso Ximenes Lopes, Mônica Leal e Felipe Alves destacam a força estruturante da decisão no sentido de convocar o Estado a exercer seu papel enquanto responsável pela proteção dos grupos vulnerabilizados: “O caso Ximenes Lopes foi emblemático para a apreciação dos deveres de proteção do Estado frente aos portadores de deficiência e, conseqüentemente, de outras pessoas em semelhante estado de vulnerabilidade, por impor uma série de medidas estruturantes. Desse modo, constata-se que a proteção idealizada pela Corte reforça o entendimento de que ao Estado não cabe o papel de espectador das relações sociais, e sim de guardião dos direitos humanos e fundamentais, independentemente de se o serviço de saúde esteja sendo prestado por si, diretamente, ou por instituições privadas” (ALVES; LEAL, 2016, p. 294). Para mais detalhes, ver: ALVES, Felipe Dalenogara; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como indutora de políticas públicas estruturantes: o exemplo da educação em direitos humanos – uma análise dos casos Ximenes Lopes e Gomes Lund versus Brasil – perspectivas e desafios ao cumprimento das decisões**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], n. 15, p. 287-300, out. 2016. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/318>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

19 Insta frisar que a deficiência mental não se confunde com a deficiência intelectual. Em 2001, a Declaração de Montreal consagrou a distinção entre as duas terminologias. Nesse sentido, Castro salienta que “A mudança do termo deficiência intelectual traz o entendimento de que essa deficiência não mais se refere ao mau funcionamento da mente e sim do intelecto; frente a essa mudança o que, antes, entendia-se como deficiência da mente substitui-se por transtorno mental que, no Brasil, é validada pela Lei sobre os direitos das pessoas com transtorno mental” (Lei 10.216, de 06 de abril de 2001), que dispõe sobre o modelo assistencial em saúde mental. Compreende-se, no entanto, que deficiência mental e intelectual não são sinônimas (Brasil, 2001)” (CASTRO, 2012, p. 27). Para consulta do texto completo ver CASTRO, Elani Cristina Vieira Magalhães de. **Concepções e práticas de professores frente a situações de bullying contra crianças com deficiência intelectual**: um estudo exploratório. Dissertação (mestrado). Universidade Católica de Brasília, 2012, 80 p.

Conforme a narração dos fatos na sentença, Damião foi internado, em 1º de outubro de 1999, na instituição privada Casa de Repouso Guararapes, vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS) e localizada no município de Sobral, no Ceará, vindo a falecer três dias depois, em 4 de outubro, em virtude das condições precárias de tratamento oferecidas pela unidade hospitalar e por agressões à sua integridade física.

Diante da ausência de resposta do Judiciário brasileiro, a irmã da vítima, Irene Ximenes Lopes Miranda, realizou denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) contra o Brasil em 22 de novembro de 1999. Já na “introdução da causa” constante da decisão final, a Corte, retomando o argumento da Comissão, ressalta a importância do Estado na proteção das pessoas com deficiência:

(...)

3. Acrescentou a Comissão que os fatos deste caso se vêm (*sic*) agravados pela situação de vulnerabilidade em que se encontram as pessoas portadoras de deficiência mental, bem como pela especial obrigação do Estado de oferecer proteção às pessoas que se encontram sob o cuidado de centros de saúde que integram o Sistema Único de Saúde do Estado. A Comissão, por conseguinte, solicitou à Corte que ordene ao Estado a adoção de determinadas medidas de reparação citadas na demanda e o ressarcimento das custas e gastos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 2).

Após quase cinco anos de tramitação do processo na CIDH sem que o Brasil apresentasse medidas efetivas para o cumprimento das recomendações, o caso foi levado à Corte pela própria Comissão, tendo em vista que, como já referido neste trabalho, os particulares não têm direito de petição à instância máxima da OEA. A denúncia da Comissão foi recebida em 1º de outubro de 2004. Cumpre enfatizar que o caso foi o primeiro no qual o Brasil foi condenado perante a Corte Interamericana. A sentença de Mérito, Reparações e Custa foi proferida em 4 de julho de 2006.

Não é intenção deste estudo fazer investigação pormenorizada do inteiro teor da sentença, porém alguns trechos do documento são de fundamental importância para a compreensão da afronta aos Direitos Fundamentais da pessoa com deficiência, no caso específico, de um indivíduo que apresentava transtorno mental. Nesse sentido, bastante elucidativa a declaração consignada nos autos do ex-paciente de instituições psiquiátricas Milton Freire Pereira, denunciando um modelo de tratamento psiquiátrico que macula a dignidade da pessoa humana e viola dos Direitos Humanos:

Causou-lhe grande tristeza a degradante e humilhante morte do senhor Damião Ximenes Lopes. **Sua morte se circunscreve na cultura de mortificação existente com relação às pessoas que padecem de doenças mentais. Existe uma crença de**

que não se pode curar a doença mental, o que é consequência da segregação, clausura, violência e ausência de vínculos sociais a que são submetidas aquelas pessoas.

A atenção de saúde mental no Estado mudou muito com implementação dos serviços substitutivos do modelo do hospital psiquiátrico. No atual modelo existe participação multidisciplinar de profissionais como psicólogos, assistentes sociais e terapeutas ocupacionais. **Entretanto, a hegemonia do modelo manicomial centrado nos hospitais ainda permanece. Esse modelo continua matando, escravizando e evitando para sempre, às pessoas que necessitam de atenção de saúde mental, a participação no seu próprio tratamento, sem possibilidade de reabilitar-se** (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 9, grifos nossos).

Fica claro na fala do depoente que como razão-base da morte de Damião Ximenes está a discriminação para com as pessoas com deficiência mental, tratadas como se fossem verdadeiros estorvos para a sociedade e que, por isso, são alijadas do convívio social e desrespeitadas em seus direitos no seio do próprio sistema de saúde, que deveria ser responsável pela integridade física e psíquica dos usuários.

Por outro lado, representantes designados pelo Brasil para depor no processo salientaram os avanços no modelo psiquiátrico, principalmente após a promulgação da Lei Mário Mamede (Lei 12.151/1993), do Ceará, que dispõe sobre a extinção progressiva dos hospitais psiquiátricos. Cabe destacar que, após a repercussão do Caso Damião Ximenes, a Casa de Repouso Guararapes foi descredenciada em 10 de julho de 2000 e fechada em julho de 2001.

Em contrapartida à argumentação do Estado, os peritos designados pela CorteIDH destacaram a profunda marginalização e os estigmas que ainda pairam sobre as pessoas com deficiência e, principalmente, em relação aos pacientes internados em instituições psiquiátricas. Para que seja dada uma proteção a esses indivíduos, Eric Rosenthal, *expert* internacional na matéria de Direitos Humanos das pessoas com deficiência, em seu parecer, destacou a importância da Convenção Interamericana sobre as Pessoas Portadoras de Deficiência. O documento, logo no artigo IV, destaca os compromissos dos Estados-Partes na proteção dos direitos das pessoas com deficiência:

- Para alcançar os objetivos desta Convenção, os Estados-Partes comprometem-se a:
1. Cooperar entre si a fim de contribuir para a prevenção e eliminação da discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência.
 2. Colaborar de forma efetiva no seguinte:
 - a) pesquisa científica e tecnológica relacionada com a prevenção das deficiências, o tratamento, a reabilitação e a integração na sociedade de pessoas portadoras de deficiência; e
 - b) desenvolvimento de meios e recursos destinados a facilitar ou promover a vida independente, a auto-suficiência e a integração total, em condições de igualdade, à sociedade das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 2001).

Em sua conclusão Rosenthal, ao dizer que o espancamento de Damião Ximenes representou “uma violação de seu direito a uma acedência humana” (CORTEIDH, 2006, p. 12), demonstra cabalmente a violação pelo Estado brasileiro do compromisso firmado na Convenção acima mencionada.

A importância desse julgado, todavia, vai além da relevância da sentença para as pessoas com deficiência. No que tange ao diálogo entre as Cortes, como uma característica do sistema da tutela multinível de direito, nas *Considerações Prévias*, a Corte Interamericana faz referência ao julgado *Case of Storck v. Germany*, da Corte Europeia de Direitos Humanos (CorteEDH), com sentença proferida em 16 de junho de 2005, ao fundamentar o tópico “A Atenção Especial Às Pessoas Acometidas de Deficiências Mentais em Virtude de Sua Particular Vulnerabilidade”.

Nessa citação, a Corte Europeia destaca o papel do Estado em proteger a integridade física dos indivíduos que estão submetidos a tratamento em instituições psiquiátricas, inclusive na supervisão de estabelecimentos privados de saúde. Vejamos:

(...) em especial com respeito a pessoas que necessitam de tratamento psiquiátrico, a Corte observa que o Estado tem a obrigação de assegurar a seus cidadãos seu direito à integridade física, de acordo com o artigo 8 da Convenção. Com essa finalidade, há hospitais administrados pelo Estado, que coexistem com hospitais privados. O Estado não pode se absolver completamente de sua responsabilidade delegando suas obrigações nessa esfera a organismos ou indivíduos privados. [...] A Corte constata que [...] neste caso o Estado mantinha o dever de exercer a supervisão e o controle sobre instituições psiquiátricas privadas. Tais instituições [...] necessitam não só de uma licença, mas também de uma supervisão competente e de forma regular, a fim de averiguar se o confinamento e o tratamento médico se justificam (CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS *apud* CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 28)²⁰.

Pode-se inferir desse trecho, pois, que tanto no nível da Corte Europeia quanto no âmbito da Corte Interamericana, prevalece o entendimento acerca da necessidade de tutela das pessoas com deficiência que estão em tratamento em unidades de atendimento psiquiátrico. Há, portanto, fundamentações jurídicas embasadas nos respectivos documentos de cada

20 Em nota de rodapé referente à citação da Corte Europeia de Direitos Humanos, a sentença da Corte Interamericana traz o texto original em inglês nos seguintes termos: “*Cf. European Court of Human Rights, Case of Storck v. Germany, Application No. 61603/00, judgment of 16 June, 2005, p. 103. O texto original em inglês é o seguinte: ‘With regard to persons in need of psychiatric treatment in particular, the Court observes that the State is under an obligation to secure to its citizens their right to physical integrity under Article 8 of the Convention. For this purpose there are hospitals run by the State which coexist with private hospitals. The State cannot completely absolve itself of its responsibility by delegating its obligations in this sphere to private bodies or individuals. [...] The Court finds that, similarly, in the present case the State remained under a duty to exercise supervision and control over private psychiatric institutions. Such institutions, [...] need not only a license, but also competent supervision on a regular basis of whether the confinement and medical treatment is justified’*” (CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS *apud* CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 28).

sistema regional, mas que, quando analisadas num plano macro, revelam a preocupação das instâncias transnacionais em dar primazia à garantia dos Direitos Humanos, destacando a obrigação dos Estados para a efetivação de condições dignas aos seus cidadãos.

Chama a atenção no julgamento do Caso Damião Ximenes que a Corte Interamericana, ao descrever as condições de tratamento do paciente na Casa de Repouso dos Guararapes, escancara a falta de preparo dos profissionais de saúde em lidar com eles. Conforme consta da sentença, Damião, ao ser visitado por familiares em 4 de outubro de 1999, estava com marcas de violência física, como escoriações e feridas, além de ter sido encontrado “sangrando com hematomas, com a roupa rasgada, sujo e cheirando a excremento, com as mãos amarradas para trás, com dificuldade de respirar, agonizante e gritando e pedindo socorro à polícia” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 31).

É imperioso salientar, que, em paralelo à denúncia feita à CorteIDH, estavam em andamento desde 27 de março de 2000 no Judiciário brasileiro uma ação criminal proposta pelo Ministério Público e distribuída para a Terceira Vara Criminal de Sobral. Todavia, até a data da decisão da CIDH, não havia sido proferida sentença de primeiro grau. Familiares de Damião ingressaram também, no âmbito cível, com uma Ação de Reparação de Danos, em 6 de julho de 2000, contra a Casa de Repouso Guararapes e os funcionários Sérgio Antunes Ferreira Gomes e Francisco Ivo de Vasconcelos. O processo ficou a cargo da Quinta Vara Cível. Por determinação do juízo, foi realizada a exumação e perícia do corpo de Damião em 6 de abril de 2002, que concluiu ser de “causa indeterminada” a morte do paciente.

Nas considerações da Corte, ao julgar o caso, foram elencadas como “partes lesadas”, a mãe e a irmã da vítima, Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda, respectivamente, o pai Francisco Leopoldino Lopes, e o irmão, Cosme Ximenes Lopes. Foi determinado que 80% da indenização seria dividida entre as duas primeiras e os outros 20% entre os dois últimos.

Como fundamento da decisão, a Corte declarou que o Estado Brasileiro violou os arts. 4.1, 5.1 e 5.2 da Convenção Americana, relativos ao direito à vida, à integridade pessoal, bem como os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial expressos nos arts. 8.1 e 25.1 da mesma Convenção. Além da reparação aos parentes da vítima, foi imposta a obrigação ao Estado de desenvolver programas de formação e capacitação para os profissionais que exercem atividade voltada à saúde mental, nos seguintes termos:

E DISPÕE,
Por unanimidade, que:

(...)

O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos nesta Sentença, nos termos do parágrafo 250 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 84).

No Caso Damião Ximenes, as consequências do tratamento desumano que culminaram no falecimento do paciente foram responsáveis por infligir aos parentes da vítima, além da dor da perda de um familiar, o sentimento de impunidade pela ausência de resposta do Judiciário brasileiro em relação ao fato. Sobre a persistência em buscar respostas para a solução do caso, bastante pertinentes as palavras do juiz brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade, à época membro da Corte Interamericana, ao consignar seu voto em separado. Fazendo uma alusão à peça “Electra”, do filósofo Sófocles, o jurista salienta que:

Não obstante, ainda que privado da felicidade, e abandonado ao acaso (como, no presente caso perante esta Corte, o Sr. Damião Ximenes Lopes, que, confiado à "previdência" social em uma casa de "repouso", aí encontrou a morte violenta), o ser humano não pode abandonar a luta pela justiça, enquanto mantiver a capacidade de indignação. De outro modo, estará privado não só da felicidade, mas igualmente da busca do sentido da vida, ainda que tão breve e efêmera. Outra lição que pode ser extraída de Electra (e também, acrescento, da reação de Irene Ximenes Lopes), é que ‘a vida é muito mais cômoda quando se submete às piores injustiças e se se esquece de que são Injustiças’. Mais cômoda, sim, se torna, mas também inteiramente sem sentido. Daí a inevitabilidade do sofrimento ante a crueldade humana (TRINDADE, 2006, p. 4, grifos nossos).

Ao avaliar a repercussão da decisão da Corte no Brasil, é possível afirmar que o processo supramencionado demonstra, portanto, que os mecanismos de tutela internacional dos direitos das pessoas com deficiência repercutem diretamente na efetivação de medidas no ordenamento interno e contribuem para a ratificação do preceito constitucional da dignidade da pessoa humana, estampado na Constituição Federal de 1988. E ainda mais: obriga o Estado a cumprir as obrigações internacionais assumidas no âmbito da OEA. Como prova da efetividade da decisão, em 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto n.º 6.185, autorizou a indenização aos familiares de Damião Ximenes.

Cumprido salientar, porém, que a situação das pessoas com deficiência mental representa uma celeuma em aberto e carece de políticas públicas eficazes para possibilitar a melhoria das condições de tratamento e recuperação dos indivíduos que possuem algum diagnóstico psiquiátrico. Desta feita, é indispensável destacar o mérito da decisão do Caso Damião Ximenes no âmbito do sistema interamericano, sem deixar de perceber, todavia, que

esse é apenas um primeiro passo para o respeito e a preservação dos direitos e garantias das pessoas com deficiência.

3.2.2 Avanços do sistema global na proteção das pessoas com deficiência

No âmbito do sistema global da Organização das Nações Unidas (ONU), o principal documento ratificado pelo Brasil foi a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Assinada em 2006 em Nova York (EUA), foi recepcionada pelo ordenamento brasileiro pelo Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009. Entre os principais princípios, aponta: a) O respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; b) A não discriminação; c) A plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; d) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; e) A igualdade de oportunidades; f) A acessibilidade; g) A igualdade entre o homem e a mulher; h) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade (BRASIL, 2009).

O diferencial dessa Convenção é que, por ter sido ratificada nos moldes do art. 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988²¹, tornou-se o primeiro documento internacional incorporado no ordenamento brasileiro com *status* de emenda constitucional. Sendo assim, o texto constitucional recepciona as referidas normas como integrantes da Constituição, não como uma legislação ordinária ou esparsa. Há uma clara interpenetração entre a ordem internacional e a Constituição Cidadã, cujo resultado amplia o espectro de proteção dos Direitos Fundamentais da pessoa com deficiência.

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência traz como inovação a ideia do conceito social da deficiência²². Isso quer dizer que a dificuldade de inserção do tido “deficiente” não se dá por força de sua limitação física e ou psíquica, mas

21 Art. 5º, parágrafo 3º: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, 1988).

22 O modelo social da deficiência, consagrado pela Convenção, se contrapõe ao chamado modelo biomédico que limita a pessoa com deficiência ao diagnóstico clínico, a partir do entendimento de que “(...) um corpo com impedimentos deve ser objeto de intervenção dos saberes biomédicos. Os impedimentos são classificados pela ordem médica, que descreve as lesões e as doenças como desvantagens naturais e indesejadas. Práticas de reabilitação ou curativas são oferecidas e até mesmo impostas aos corpos, com o intuito de reverter ou atenuar os sinais da anormalidade” (BARBOSA; DINIZ; SANTOS, 2009, p.68). BARBOSA, Lívia; DINIZ, Debora; SANTOS, Wederson Rufino dos. **Deficiência, Direitos Humanos e Justiça**. Revista Internacional de Direitos Humanos, v.6, n. 11, dez. 2009, p. 65-77. Disponível em < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8216/1/ARTIGO_DeficienciaDireitosHumanos.pdf > Acesso em 28 set. 2018.

sim pela incapacidade da sociedade em lidar com a deficiência. Nas palavras do professor Lauro Luiz Gomes Ribeiro:

Esse conceito social da deficiência tem o grande mérito de deslocar o debate sobre a questão da deficiência para o meio social, uma vez que há um inter-relacionamento entre a pessoa com deficiência, as barreiras atitudinais (preconceito) e o ambiente, que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de condições e de oportunidades (RIBEIRO, 2012, p. 148-149).

O referido documento da ONU avança, no plano conceitual, ao consagrar a expressão “pessoa com deficiência” como nomenclatura adequada para se referir aos indivíduos com alguma limitação física e/ou psíquica. O termo vem substituir outras designações como “pessoa portadora de necessidades especiais” ou até mesmo a utilizada pela Convenção Interamericana, qual seja “pessoa portadora de deficiência”. A crítica principal ao vocábulo “portadora” reside no fato de que ninguém porta uma deficiência. Em outras palavras, a deficiência não é um acessório que pode descartado, o indivíduo tem a deficiência.

Por outro lado, ao se utilizar “pessoa com deficiência”, tem-se uma maior ênfase no indivíduo, ao invés de enfocar a limitação como fator determinante para a qualificação de um ser humano. O sentido maior aqui é consolidar a ideia de que não importa qual tipo de deficiência alguém possua, isso não o faz menos sujeito de direito que os demais, tidos comumente como “saudáveis”. Sobre a concepção de “pessoa com deficiência” introduzida pela Convenção da ONU de 2006, cabe acrescentar:

Não se rotula a pessoa pela sua característica física, visual, auditiva ou intelectual, mas reforça-se o indivíduo acima de suas restrições. A construção de uma verdadeira sociedade inclusiva passa também pelo cuidado com a linguagem. Na linguagem se expressa, voluntária ou involuntariamente, o respeito ou a discriminação em relação às pessoas com deficiência. Por isso, vamos sempre nos lembrar que a pessoa com deficiência antes de ter deficiência é, acima de tudo e simplesmente: pessoa (SILVA *apud* BOTELHO, 2011, p. 3-4).

Acompanhando as inovações da Convenção de 2007, O Brasil promulgou, em 2015, a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146), também denominada de Estatuto da Pessoa com Deficiência. Nas palavras de Bruno Galindo (2016), esse diploma normativo “é basicamente um desdobramento de todas essas concepções, sendo em alguns pontos uma consolidação da legislação já existente e em outros uma regulamentação da Convenção”.

Não obstante, é mister reforçar que o Estatuto traz como principal modificação no direito interno a exclusão de qualquer menção à deficiência do rol das incapacidades do Código Civil (CC). Em outras palavras: pela nova redação dada ao art. 3º e 4º do CC, não se

pode determinar a incapacidade de um indivíduo tendo como único fundamento a existência de um impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial.

Como reflexo dessa nova concepção da deficiência, que prioriza ao máximo a autonomia e a independência desses indivíduos, a Lei de Inclusão passa a considerar a curatela como “medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, e durará o menor tempo possível” (BRASIL, 2015). Da mesma forma, o art. 85 da referida lei ressalta expressamente que esse instituto só poderá afetar atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial.

Sendo assim, o legislador procurou salvaguardar a prerrogativa da pessoa com deficiência de deliberar, sempre que possível, acerca dos seus direitos existenciais, tais como o de casar e constituir união estável, de exercer seus direitos sexuais e reprodutivos, de planejamento familiar, entre outros. Voltaremos a abordar a Lei 13.145/2015 com mais profundidade no próximo capítulo deste estudo, quando ganharão destaque as legislações voltadas à pessoa com deficiência.

É inegável, por outro lado, que o Estatuto da Pessoa com Deficiência recebeu profundas influências do sistema global de proteção dos Direitos Humanos, ao validar os princípios e as normas adotados pela Convenção da ONU. Isso demonstra que, seja no cenário internacional ou dentro dos limites territoriais dos países, a problemática acerca da discriminação e marginalização da pessoa com deficiência persiste e não deve ser enfrentada exclusivamente por um ente estatal ou uma organização internacional.

As interpenetrações entre ordens jurídicas distintas, para fins desta dissertação, mais focadamente a ordem jurídica internacional e a interna brasileira, vêm, simultaneamente, trabalhando para a desconstrução do estigma da deficiência e na tentativa de proporcionar uma maior equidade de direitos e garantias para esses indivíduos.

Pautada na proposta de uma atitude inclusiva, as organizações internacionais, seja no âmbito do sistema global ou interamericano, influenciam e fornecem subsídios ao direito brasileiro para o aprimoramento de sua legislação sobre os direitos da pessoa com deficiência. Em contrapartida, o Brasil assume, por meio de convenções e tratados, a reponsabilidade perante o Direito Internacional de adotar medidas que viabilizem a proteção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. Como diz o célebre ditado popular: “uma mão lava a outra”.

Seguindo a ideia da interação entre ordenamentos num modelo de tutela multinível, passaremos a abordar a utilização da Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a partir da análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5357/DF . Esta ADI versa sobre a garantia do direito à educação daqueles que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

3.3 Influências do sistema global na jurisprudência do STF: uma análise da ADI 5357/DF

Como instância máxima do Judiciário brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui, mais do que função judicante, a difícil missão de se posicionar sobre questões que provocam repercussão não apenas entre as partes envolvidas no litígio, mas em temas de interesses políticos, econômicos e ideológicos. Sendo assim, um estudo sobre os julgados da Corte, além de conhecimento jurídico, fornece importantes contribuições para as pesquisas em matéria de Direitos Humanos.

Em 2011, por exemplo, o emblemático julgamento da ADI 4277 e da ADPF 132 trouxe à tona a discussão sobre as uniões homoafetivas e o reconhecimento das relações entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Tem-se, portanto, um exemplo claro de como o STF, no papel de intérprete da Constituição, é provocado a responder sobre demandas que, longe de configurar apenas uma celeuma jurídica, determinam os rumos de importantes temas sociais.

Nesse sentido, este tópico da dissertação se centrará no estudo de caso da ADI 5357/DF, que versa sobre o direito à educação da pessoa com deficiência, com o intuito de analisar como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico com *status* constitucional, é utilizada para fundamentar os votos dos ministros. Posicionamentos esses que serviram de base para o resultado em plenário no sentido de julgar improcedente por unanimidade o pedido da parte autora. Esse julgamento, salienta Jéssica Tolotti Canhisares (2018)²³, mais do que enfatizar a necessidade

23 Cabe transcrever um trecho do artigo “A ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.357 e a importância da educação inclusiva para a construção de uma sociedade democrática”, em que a autora sintetiza a contribuição do julgado: “O julgamento da ADIn 5.357 é relevante para a promoção e a defesa dos direitos das pessoas com deficiência não apenas por seus sólidos fundamentos jurídicos – invocou os objetivos fundamentais da República, os direitos fundamentais das pessoas com deficiência e as obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito internacional - , mas também pela humanidade marcante dos votos dos Ministros, que perceberam na alteridade o elemento essencial da realização de uma sociedade democrática, justa e solidária. Confirmou-se, assim, que a inclusão das pessoas com deficiência não recai unicamente sobre o Estado, sendo tarefa também dos particulares” (CANHISARES, 2018, 45-46 p.)

de se garantir a educação para as pessoas com deficiência, como exigência de uma sociedade democrática, reconhece o compromisso de todos, e não apenas do Estado, em possibilitar um ambiente educacional sem restrições de direitos àqueles que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

O referido julgado tem como pano de fundo, de um lado, a garantia do direito à educação das pessoas com deficiência, e, do outro, o interesse econômico das instituições particulares de ensino. O STF, no seu dever constitucional de apresentar uma solução à demanda, se apropria dos dispositivos da supramencionada Convenção para consolidar o entendimento de que, acima do interesse particular dos estabelecimentos educacionais, deve ser respeitado o direito dos indivíduos que possuem algum comprometimento físico e/ou psíquico de terem acesso e permanecer no espaço escolar, assim como aqueles tidos como “normais”.

Para fins de uma melhor compreensão do julgado, antes de passar a uma análise dos votos dos ministros em separado, é importante tecer um breve resumo da demanda. A ADI 5357/DF, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), tinha como pedido principal que fossem declarados inconstitucionais os art. 28, parágrafo 1º, e o art. 30 da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015). Em seu embasamento legal, a Confederação alegou os seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: arts. 5º, *caput*, incisos XXII, XXIII, LIV, 170, incisos II e III, *caput*, incisos II e III, 208, *caput*, inciso III, 209, 227, *caput*, §1º, inciso II.

Em apertada síntese, a requerente defendia que as escolas particulares não poderiam ser obrigadas a aceitar um aluno com deficiência, pois isso afetaria a autonomia privada dessas instituições. Bruno Galindo, em seu artigo “A inclusão veio para ficar: o direito antidiscriminatório pós-ADI 5357 e a educação inclusiva como direito da pessoa com deficiência”, resume a demanda:

Em síntese, a CONFENEN almejava que a expressão “privadas” deveria ser tida por inconstitucional, pois essa obrigação afrontaria o direito de propriedade, a sua função social e a liberdade de iniciativa do estabelecimento de ensino, além de ser uma obrigação exclusiva do Estado e da família prover educação para a pessoa com deficiência, não tendo a instituição privada de ensino nenhuma obrigação a respeito (GALINDO, 2016, p. 49).

E, logo em seguida, o autor acrescenta:

Resumindo: com o provimento da ADI, os referidos estabelecimentos estariam livres para recusar as matrículas de alunos com deficiência por causa desta, cobrar adicionais nas mensalidades para mantê-los na escola e ainda não se submeterem às

regras gerais de atendimento aos alunos com deficiência, preconizadas na LBI (GALINDO, 2016, p. 49).

Seguindo o andamento da ADI²⁴, o presidente do Senado Federal manifestou-se a favor da legitimidade da Lei 13.146/2015. A presidente da República à época, Dilma Vana Rousseff e a Advocacia-Geral da União (AGU) também foram contrários ao pleito da autora e em defesa da constitucionalidade dos dispositivos do referido diploma legal. Todos se opuseram ao pedido feito pela CONFENEN em sede de medida cautelar, que requeria a suspensão da eficácia do parágrafo 1º, do art. 28, e *caput* do art. 30 da Lei 13.146/2015. Posteriormente, em decisão exarada pelo relator Edson Fachin, o pedido foi indeferido. Para uma maior tangibilidade da demanda, cumpre transcrever os dispositivos citados:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;

(...)

Art. 30. Nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, devem ser adotadas as seguintes medidas (...) (BRASIL, 2015).

Foram admitidas como *amicus curie* na ADI, as seguintes entidades: Federação Nacional APAES (Fenapaes), Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down (FBSD), Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), Associação Brasileira para a Ação por Direitos das Pessoas com Autismo (Abraça) e Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP). A votação em plenário foi realizada em 09 de junho de 2016.

Logo nas primeiras linhas da fundamentação, o documento da ONU é citado como eixo central na proteção dos direitos da pessoa com deficiência:

1. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade da pessoa humana.

2. À luz da Convenção e, por consequência, da própria Constituição da República, o ensino inclusivo em todos os níveis de educação não é uma realidade estranha ao ordenamento jurídico pátrio, mas sim imperativo que se põe mediante regra explícita (BRASIL, 2016, p.2).

24 Para maiores detalhes sobre o procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, *vide* Lei 9.868/1999. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm >. Acesso em 06 jan.2018.

No acórdão do julgado, ao fundamentar a decisão de improcedência por unanimidade, foi destacada a importância de incluir as pessoas com deficiência no espaço escolar, utilizando-se do argumento de que “somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (...)” (BRASIL, 2016).

Ao analisar o voto do relator Edson Fachin, pode-se extrair como principal lição que o convívio com a deficiência não apenas beneficia as pessoas que tenham algum tipo de limitação física e/ou psíquica, mas igualmente aqueles que não possuem deficiência, visto que são chamados a se relacionar com o diferente. Para o magistrado, as relações entre pessoas com e sem deficiência não se configuram como concessão de uma benesse aos primeiros. Para ele, “pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda”.

A sociedade não pode, nessa esteira, se eximir de implementar meios para a inclusão da pessoa com deficiência. Um parêntese aqui é necessário: quando se fala de pessoa com deficiência, imprescindível é ter em mente a diferença entre integração e inclusão.

No primeiro caso, tem-se a concepção de que a pessoa com deficiência deve se adaptar ao meio social. A responsabilidade pela criação das relações interpessoais é daquele que é considerado “diferente”, no sentido de que este deve se adaptar ao ambiente. Omote (1999) destaca que a integração consiste num processo de normalização, que acaba por impor à pessoa com deficiência a responsabilidade de se encaixar no ambiente social, adequando-se à “normalidade”:

A defesa da normalização como objetivo a ser alcançado, através do processo de integração, gerou muitas discussões com interpretações equivocadas, resultando nas mais variadas práticas pretensamente integracionistas. Não raras vezes praticou-se a normificação em vez da normalização, isto é, os deficientes foram encorajados a passar por normais, administrando informações a seu respeito, no sentido de não tornar conhecida a sua condição de excepcionalidade (1999, p. 1).

Ao tratar sobre o tema, Gonçalves (2011) resume a integração como “a ideia de preparação do indivíduo para integrar a sociedade, sem se preocupar, no entanto, com a preparação da sociedade para receber tais pessoas” (p. 114).

Por outro lado, quando se fala em inclusão – que já representa um avanço em relação ao conceito de integração –, o ambiente é que deve criar as condições para receber a pessoa com deficiência. É no entendimento de que cada indivíduo possui suas especificidades que a sociedade deve cumprir o seu papel inclusivo e de respeito às diferenças:

Os princípios que defendem a inclusão pretendem assegurar os direitos das pessoas com necessidades educativas especiais, mediante modificações e adaptações do

ambiente físico e humano, para garantir e facilitar a fruição dos direitos garantidos em Lei. Os documentos oficiais chamam-nos a atenção para as parcerias com a comunidade, para a colaboração e a conscientização da mesma quanto à compreensão e aceitação das diferenças (AQUINO; BORGES; PEREIRA, 2012, p.9).

Quando se aborda a inclusão do ponto de vista do ensino/aprendizagem, é dever das instituições de ensino elaborar um projeto político-pedagógico que contemple os alunos com deficiência, levando em consideração as especificidades de cada estudante. Não é adequada, portanto, uma proposta genérica que vise a igualar todos os alunos com deficiência (e mesmo aqueles que não possuem limitação física e/ou psíquica). Uma educação que se pretenda generalista e uniforme na maneira de lidar com o educando é falha já na origem:

(...) no contexto da educação inclusiva, não é o aluno quem precisa se adaptar à escola. Ao contrário, é a escola que precisa incluir, fornecer acessibilidade, eliminar todo o tipo de barreira e obstáculo para bem acolher todos os alunos em igualdade de condições, inclusive aqueles com deficiência, desenvolvendo o processo de aprendizagem de acordo com as especificidades de cada um, fundamentado num projeto político-pedagógico peculiar aos destinatários (KIEFER; PEIXINHO, 2016, p. 85)

Ainda discorrendo sobre o processo de inclusão, indispensável refletir acerca das lições da ministra Rosa Weber, ao destacar a importância de se compreender a deficiência como social:

A deficiência, nesse conceito em evolução – consoante afirmado pela Convenção - **passa a ser compreendida como resultante da interação entre os referidos impedimentos e barreiras obstrutivas da participação social** (BRASIL, 2016, p. 29, grifos do original).

Em seguida, ela reforça o compromisso que deve ser da sociedade no tocante à efetivação dos mecanismos para inclusão da pessoa com deficiência, ao dizer que “Cabe a toda a sociedade, então, empreender esforços para que essa interação seja positiva e capaz de propiciar a plena e efetiva participação das pessoas com deficiência na sociedade” (BRASIL, 2016, p. 29).

A ministra Weber, em sua antecipação do voto, chama a atenção para a reflexão de que, na sociedade contemporânea, existe uma grande dificuldade de lidar com o outro, com o diferente. Pode-se dizer, inclusive, partindo das palavras da ministra, que existe uma aversão ao diferente, pautada na apatia, discriminação ou até mesmo no ódio:

(...) muitas das mazelas que hoje estamos enfrentando, e de que a nossa sociedade tem se ressentido, no sentido de intolerância, ódio, de competição, de desrespeito, de sentimento de superioridade em relação ao outro – como diz o Ministro Fachin, um

legítimo estrangeiro diante de nós – talvez deitem raízes no fato de nós, a nossa geração, não ter tido a oportunidade, quem sabe, de participar da construção diária de uma sociedade inclusiva e acolhedora, em que valorizada a diversidade, em que as diferenças sejam vistas como inerentes a todos os seres humanos, a tornar a deficiência um mero detalhe na nossa humanidade (BRASIL, 2016, p.27).

Weber destaca que, como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência possui *status* constitucional e ocupa o ápice da pirâmide do ordenamento jurídico brasileiro, esta impõe ao Brasil obrigações no âmbito internacional. Sendo assim, as sanções a afronta aos dispositivos desse diploma implica uma dupla violação: na seara constitucional e internacional. Isso porque há o envolvimento de duas esferas distintas: a local e a global.

Nessa perspectiva, a Convenção impõe, aos Estados-Partes, no artigo 24, que assegurem “*sistema educacional inclusivo em todos os níveis*”, a fim de efetivar o direito das pessoas com deficiência à educação “*sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades*, bem como que garantam que “*As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência*” (BRASIL, 2016, p. 29, grifos do original).

Ainda sobre o debate acerca da responsabilidade do Brasil no âmbito internacional, Weber destaca o relatório do Comitê da ONU que, em visita ao Brasil, formalizou preocupação com a recusa de matrículas de crianças com deficiência nas instituições de ensino, bem como a falta de estrutura para recebê-las²⁵. Eis aqui, portanto, um grande desafio a ser enfrentado quando se trata de efetivação dos direitos da pessoa com deficiência.

Por sua vez, a ministra Carmen Lúcia salienta a necessidade de perceber que “deficientes somos nós, por incapazes de ver aqueles que são muito melhores do que nós. E a deficiência é do sistema, portanto, ao não acolher o que é diferente, sem ser necessariamente pior nem melhor, apenas diferente” (BRASIL, 2016, p. 41).

O ministro Luiz Fux, em seu voto, ressaltou a importância de políticas públicas para “sensibilizar a convivência escolar para que as crianças possam desde cedo conviver com a diferença” (BRASIL, 2016, p. 39). Em votos sucintos, acompanharam o relator os ministros Ricardo Lewandowski, Luís Roberto Barroso e Teori Zavascki.

Na contramão dos votos supracitados, que encaminharam para a improcedência da demanda, o ministro Gilmar Mendes fez uma ressalva ao defender a necessidade de que

25 “(...) 44. O Comitê está preocupado que a matrícula de crianças com deficiência seja recusada em escolas, ou que sejam cobradas taxas extras. Além disso, o Comitê está preocupado com a falta de acomodação razoável e de ambientes escolares acessíveis no sistema de ensino regular” Trecho extraído do voto da Ministra Rosa Weber na ADI 5357. A íntegra do relatório do Comitê pode ser consultada em < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/documentos/relatorio-do-comite-onu-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-traduzido-em-portugues>> . Acesso em 06 de janeiro de 2018.

houvesse uma norma de transição para a aplicação dos dispositivos impugnados pela CONFENEN. Mendes defendeu que, apesar da existência da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei 13.146/2015, “muitas das exigências impostas – a Lei é de julho de 2015 – dificilmente poderão ser atendidas de imediato e, certamente, vão gerar polêmicas que ficarão pelas instâncias ordinárias” (BRASIL, 2016, p. 92).

No que concerne ao argumento trazido pelo ministro, um adendo: a tese de Gilmar Mendes desconsidera que as políticas públicas em matéria do direito à educação da pessoa com deficiência não são uma exigência que se perfaz só com a Lei 13.146/2015. O direito à igualdade e a repulsa a quaisquer formas de discriminação estão estampadas nos primeiros artigos do texto constitucional.

Sendo assim, não se pode usar como justificativa para respaldar o pedido da CONFENEN a ideia de que, por ser recente, a Lei Brasileira não deveria ser cumprida de imediato. Além do mais, vale relembrar que a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência foi ratificada pelo Brasil em 2009 com *status* de emenda à Constituição, tendo, portanto, aplicabilidade imediata. Quanto a esse ponto, é elucidativo o trecho do voto do ministro Celso de Mello, Relator do Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 32.732/DF, da 2ª Turma, cuja lide envolvia a garantia da pessoa com deficiência de efetivação em cargo de concurso público:

Há a considerar, ainda, por relevante, a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência assinada em Nova York (2007) e incorporada, formalmente, ao plano do direito positivo interno brasileiro pelo Decreto nº 6.949/2009.

Torna-se digno de nota registrar que essa Convenção Internacional, por veicular normas de Direitos Humanos, foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186/2008, cuja promulgação observou o procedimento ritual a que alude o art. 5º, § 3º, da Constituição da República, **a significar, portanto, que esse importantíssimo ato de direito internacional público reveste-se, na esfera doméstica, de hierarquia e de eficácia constitucionais** (BRASIL, 2014, p. 9, grifos nossos).

Nessa esteira, pelo que se extrai do voto supramencionado, seguido por unanimidade pela 2ª Turma, não há dúvidas acerca da aplicabilidade imediata da Convenção no ordenamento jurídico pátrio. No âmbito da ADI 5357, por se tratar de tema estritamente atrelado a Direito Fundamental, qual seja o direito à educação, a aplicabilidade imediata é respaldada expressamente pela própria Constituição Federal, quando, no art. 5º, § 1º, preceitua que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata” (BRASIL, 1988).

O próprio Ministro Gilmar Mendes, em voto-vista proferido em sede da Extradução 986-9, requerida pela República da Bolívia e julgada pelo Tribunal Pleno em 15 de agosto de 2007, salientou a necessidade de conferir aplicabilidade imediata às normas que versassem sobre direitos e garantias fundamentais, vinculando, inclusive, o próprio Estado, ao dizer que: “A idéia (*sic*) de que direitos e garantias fundamentais devem ter eficácia imediata (CF, ART 6. 5º, § 1º) ressalta, também, a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guardar-lhes estrita observância” (BRASIL, 2007, p. 43).

Em que pese a divergência suscitada por Gilmar Mendes, a ADI 5357 foi julgada improcedente por unanimidade, representando um relevante passo para a consolidação do direito humano à educação da pessoa com deficiência. Bruno Galindo, ao enfatizar a importância do julgado para combater a discriminação e o preconceito, afirma:

Indubitavelmente, o STF foi muito feliz na decisão da ADI 5357, mantendo a sensibilidade que tem tido para com as temáticas inclusivas e antidiscriminatórias e rechaçando uma claramente inconstitucional pretensão da Confederação das escolas privadas de uma espécie de - direito a discriminar (GALINDO, 2016, p. 55).

A vitória obtida com o julgamento dessa ação é um grande e notório avanço para uma sociedade mais justa e de respeito às diferenças. Nos dizeres de Fachin, em sede da ação citada, “(...) a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta” (BRASIL, 2016, p.14).

Sendo assim, este trabalho entrará num universo que vai além do Poder Judiciário ou mesmo antecede a atuação jurisdicional, mas sem o qual não se poderá concretizar a igualdade de direitos e a efetivação do direito humano à educação das pessoas com deficiência: o histórico das legislações e políticas públicas em matéria de educação no Brasil.

4 EDUCAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA COMO DIREITO HUMANO: UM RESGATE DAS LEGISLAÇÕES NO BRASIL

“Quanto mais penso sobre a prática educativa, reconhecendo a responsabilidade que ela exige de nós, tanto mais me convenço do dever nosso de lutar no sentido de que ela seja respeitada”. (Paulo Freire)

Em um país marcado por profundas desigualdades sociais como o Brasil, quando se fala em perspectivas para a melhoria social, refletir sobre os problemas que atingem o sistema educacional brasileiro representa medida urgente para possibilitar transformações no cenário nacional. Uma pesquisa realizada pela ONU em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) em 2017 demonstra que a grande parte da população acredita que a educação de qualidade deve ser prioridade. No estudo, foram entrevistadas 2.002 pessoas acima de 16 anos em 143 municípios no mês de abril daquele ano. Do total, 31% dos pesquisados elegeram uma educação de qualidade como meta principal para o Brasil, sendo a terceira opção mais citada, atrás apenas da garantia do direito à saúde (35%) e a erradicação da pobreza (33%).²⁶ Diante desses dados, resta perguntar: o que se entende por uma educação de qualidade?

Pela ótica deste estudo, a reformulação no sistema educacional no Brasil deve estar pautada no paradigma da Educação em Direitos Humanos (EDH), ou seja, na possibilidade de democratização do espaço escolar e no respeito às diferenças na relação entre educadores e educandos. É de se salientar que as propostas da EDH não são fórmulas prontas, “passes de mágica”, que de uma hora para outra realizarão milagres em um setor educacional tão desgastado como o brasileiro.

Aprofundar uma visão que alie educação a Direitos Humanos é condição *sine qua non* para vislumbrar novos rumos para o processo de ensino/aprendizagem no país. As diretrizes da EDH serão utilizadas a partir deste tópico para fundamentar o presente trabalho, ressaltando, porém, que o campo da Educação em Direitos Humanos é profundamente vasto e se encontra em permanente construção, não sendo, portanto, pretensão desta dissertação esgotar todas as possibilidades e interpretações.

Iremos dar continuidade a este trabalho passeando pela trilha da EDH como ponto de partida para avaliar as legislações que vem sendo desenvolvidas no Brasil e quais os impactos

26 Os dados aqui citados foram consultados no site <<http://www.estrategiaods.org.br/brasileiros-elegem-saude-educacao-e-erradicacao-da-fome-e-pobreza-prioridades-diz-estudo-da-onu/>>. Acesso em 05 de jul. de 2018.

na construção de uma educação que favoreça a inclusão da pessoa com deficiência no ambiente escolar. É necessário que iniciemos a discussão sobre a relação entre educação e Direitos Humanos.

4.1 Educação em Direitos Humanos e a inclusão da pessoa com deficiência

Para que seja possível vislumbrar uma educação formal pautada nos Direitos Humanos, é indispensável, logo de início, olhar criticamente a herança do sistema educacional no Brasil, pautada em um ensino bancário e estruturada na relação hierárquica entre professor como autoridade máxima e alunos como meros repositórios de conhecimento. Pensar em Direitos Humanos é, antes de tudo, desmistificar um modelo antidemocrático de educação, possibilitando a construção da dialogicidade na escola, como espaço de convivência e socialização.

Uma Educação em Direitos Humanos²⁷ deve, nessa esteira, ocupar um lugar de crítica, fazendo da relação educador/educando muito mais do que a transmissão de um conhecimento pronto e acabado. No que se refere à dinâmica do ensino formal, o cotidiano escolar deve ser espaço de diálogo. Uma aprendizagem coletiva não se coaduna com a imposição por parte do educador e o silenciamento dos educandos. Nas palavras de Paulo Freire (2016), não faz sentido pensar em docência sem que haja discência, pois ambos necessitam um do outro para a relação ensino/aprendizagem se perfeça.²⁸ Quando há o cerceamento de qualquer um dos lados dessa relação, a Educação em Direitos Humanos não pode se estabelecer.

27 Cabe aqui enfatizar que a polissemia da expressão “Educação em Direitos Humanos”. Por envolver pesquisas em diferentes áreas, seja na educação formal ou informal, o próprio conceito está sujeito a diferentes abordagens e perspectivas. Nesse sentido, cabe frisar o pensamento de Susana Sacavino, ao dizer que: “Especialmente nas dimensões político-ideológica e pedagógica, convivem diferentes concepções, que vão do enfoque neoliberal, centralizado nos direitos individuais, civis e políticos, até os enfoques histórico-críticos de caráter contra-hegemônico, nos quais os direitos humanos são uma referência no processo e construção de uma sociedade diferente, justa, solidária e democrática, em que a redistribuição e o reconhecimento se articulam, tendo como centro a indivisibilidade e interdependência das diferentes gerações de direitos. Essa diversidade de enfoques exige um contínuo discernimento, imprescindível para manter a coerência entre os marcos teóricos assumidos e as práticas” (CANDAU; SACAVINO APUD SACAVINO, 2010, p. 115). Para mais informações sobre as diferentes concepções da Educação em Direitos Humanos, ver CANDAU, Vera Maria; SACAVINO, Susana. Educação em Direitos Humanos: concepções e metodologias. In: DIAS, Adelaide Alves; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.) **Direitos Humanos na Educação Superior: Subsídios para a Educação em Direitos Humanos na Pedagogia**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 113-140 p. Disponível em < <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/2010.D.H-NA-EDUCA%C3%87%C3%83O-SUPERIOR.-PEDAGOGIA.pdf> > Acesso em 07 de jul. de 2018.

28 Sobre a necessária complementariedade entre a discência e docência, Freire é enfático ao asseverar que “É nesse sentido que ensinar não é transferir conhecimentos, conteúdos, nem *formar* é ação pela qual um sujeito criador dá forma, estilo ou alma a um corpo indeciso e acomodado. Não há docência sem discência, as duas se explicam e seus sujeitos, apesar

Ao destacar o papel da educação como mecanismo para despertar a curiosidade dos educandos e promover a construção do conhecimento através da criticidade, Freire entende a relação professor/aluno em termos de uma via de mão dupla:

A dialogicidade não nega a validade de momentos explicativos, narrativos em que o professor expõe ou fala do objeto. O fundamental é que professor e alunos saibam que a postura deles, do professor e dos alunos, é *dialógica*, aberta, curiosa, indagadora e não apassivada, enquanto fala ou enquanto ouve (2016, p. 83).

A quebra de um modelo antidemocrático de educação perpassa, indubitavelmente, pela noção de que o sistema educacional não se destina exclusivamente a cumprir o cronograma de disciplinas e os conteúdos programáticos. A escola é, por assim dizer, muito mais do que isso: é a abertura para o processo de socialização dos indivíduos, a construção de relações sociais primárias que irá repercutir na formação dos alunos e alunas como cidadãos e cidadãs.

É nesse sentido que Maria Auxiliadora Luna (2009), ao discutir o sentido do processo de ensino/aprendizagem, resgata a própria etimologia da palavra educação, ao afirmar que “educar”, do latim *educare*, significa tirar de dentro, extrair. Extrair o quê? A potencialidade de cada aluno. Desenvolvê-lo de modo a tornar pessoa completa” (p. 43). A autora ressalta o compromisso do educador: “Nós queremos formar pessoas capazes de interagir na sociedade, sem acomodar-se passivamente a repetir as estruturas injustas em que vivemos, mas capazes de transformar a comunidade. Formar para a cidadania” (Ibdem).

Partindo de um conceito mais amplo de um processo de ensino-aprendizagem pautado nos Direitos Humanos, destaca-se a noção de educação formulada pela educadora Chiara Lubich, que recebeu, em 1996, o Prêmio Educação para a Paz pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco): “Ela [a educação] pode ser definida como itinerário que o educando (indivíduo ou comunidade) percorre, com a ajuda do educador ou dos educadores, na direção de um dever ser, de um objetivo considerado válido para o homem e para a humanidade” (2009, p. 31).

Nas palavras de professora Maria Victoria Benevides, a Educação em Direitos Humanos precisa ser um projeto permanente, continuado e global. Para a autora, é indispensável que essa educação se proponha a empreender uma mudança cultural e esteja compromissada com uma aprendizagem que vai além da instrução, do objetivo de apenas transmitir conhecimento.

das diferenças que os conotam, não se reduzem à condição de objeto um do outro. Quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender” (FREIRE, 2016, p. 25, destaque do original).

Esse processo educativo deve, ainda, visar à formação do cidadão participante, crítico, responsável e comprometido com a mudança daquelas práticas e condições da sociedade que violam ou negam os direitos humanos. Mais ainda, deve visar à formação de personalidades autônomas, intelectual e afetivamente, sujeitos de deveres e direitos, capazes de julgar, escolher, tomar decisões, serem responsáveis e prontos para exigirem que, não apenas seus direitos, mas também os direitos dos outros, sejam respeitados (BENEVIDES, 2007, p. 347).

A partir do pensamento da autora, é possível inferir que a Educação em Direitos Humanos procura despertar a consciência individual e coletiva de direitos. Não faz sentido defender essa educação apenas entre “iguais”. O desafio da Educação em Direitos Humanos é promover a igualdade também na diferença.

Dito de outra forma, a afirmação do indivíduo enquanto sujeito de direito não pode pretender negar a individualidade do outro, ou mesmo excluí-la. Surge aí a dicotomia apontada por Candau (2010) entre o “nós” e os “outros”. Segundo a autora, há uma tendência de considerar como “nós” todos aqueles que possuem “referências semelhantes aos nossos, que têm hábitos de vida valores, estilos, visões de mundo que se aproximam dos nossos e os reforçam” (p. 210). Na contramão, os “outros” “são os que se confrontam com estas maneiras de situar-nos no mundo por sua classe social, etnia, religião, tradições, sexo, gênero, orientação sexual, características sensório-motoras e comportamentais, local de origem” (p. 210).²⁹

Nesse ponto, torna-se imperioso destacar a importância da educação formal na promoção do respeito e convivência com a diferença. Isso porque, atrelada às relações privadas no seio da família, a escola é, por excelência, o primeiro espaço público em que a criança é estimulada a se relacionar com outros indivíduos, que não necessariamente compartilham os mesmos hábitos, características e comportamentos. Entretanto, ao invés da diferença ser utilizada como mola propulsora para o processo de ensino/aprendizagem, as práticas do cotidiano escolar, seja dentro ou fora das salas de aula, parecem insistir numa uniformização do processo educacional. Acompanhando esse raciocínio, Vera Candau ressalta que:

29 No entendimento das autoras Camila Nunes de Almeida e Helena Esser dos Reis, a Educação em Direitos Humanos está pautada em uma proposta emancipatória, de reação contra as desigualdades e discriminação social: “A Educação em Direitos Humanos incumbe-se, desta feita, do papel de transformadora das pedagogias educativas e da sociedade, se mostrando como uma prática social e política emancipatória, promotora de conquistas e da proteção de direitos capaz de formar sujeitos que exercitam a indignação frente às injustiças e desigualdades sociais e que são comprometidos com a valorização da vida em toda sua plenitude” (ALMEIDA; REIS, 2018, p. 49). ALMEIDA, Camila Nunes de; REIS, Helena Esser dos. **A educação em direitos humanos como ferramenta de consolidação e expansão dos direitos humanos**. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos (RIDH). Bauru, v. 6, n. 1, p. 45-59, jan./jun., 2018. Disponível em < <http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/download/569/238> > Acesso em 24 de agosto de 2018.

A ênfase é posta no comum, que se pretende universal, por mais que seja, de fato, a universalização de uma concepção particular dos saberes, valores e práticas educativas, certamente na ótica da sociedade hegemônica. Incorporar o direito à diferença como integrante do direito à educação, ainda é um grande desafio (CANDAUI, 2010, p. 216).

Indo de encontro a uma educação homogeneizadora e que desconsidera as experiências de vida do educando, Paulo Freire entende o processo educativo como uma construção democrática, sendo indispensável o reconhecimento do outro nas práticas escolares, ao dizer que “a assunção de nós mesmos não significa a exclusão dos outros. É a ‘outredade’ do ‘não eu’, ou do *tu* que me faz assumir a radicalidade de meu *eu*” (2016, p. 42).

Em 2006, A EDH reforça as suas bases com a aprovação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)³⁰, elaborado pelo Comitê Nacional de Educação de Direitos Humanos e assinado em 10 de dezembro, data que marca o 58º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O documento, além de trazer um importante arcabouço conceitual, subdivide-se em cinco eixos: I) Educação Básica; II) Educação Superior; III) Educação Não Formal; IV) Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança e V) Educação e Mídia.

Cumprido destacar, nessa esteira, que a abrangência do Plano não se limita à educação formal, ou seja, aquela ofertada nas instituições de ensino. O PNEDH trata os processos educativos como multidimensionais e sistemáticos e destina um tópico específico para a educação não formal, no intuito de enfatizar a aprendizagem para além dos muros das escolas/universidades, aquela que se desenvolve no seio das comunidades, dos movimentos sociais e das organizações sociais, políticas e não governamentais.

Ainda no conteúdo do PNEDH, a ênfase na educação para os profissionais de segurança e nos meios de comunicação (mídia) reforça a intenção dos seus elaboradores em ampliar a visão de educar para os Direitos Humanos, no sentido de ser uma construção permanente e diária, que não se encerra com a obtenção de um diploma de conclusão do ensino médio ou de um curso de graduação:

A educação não formal continua sendo, conforme sua apreciação, a principal área de realização das ações de defesa dos direitos humanos. No âmbito da educação dos profissionais do sistema de justiça e segurança, houve a elaboração de um currículo que contempla os direitos humanos nos processos de formação, por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Por fim, foi na esfera da educação

30 O Plano está disponível na íntegra no Portal do Ministério da Educação (MEC) em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2191-plano-nacional-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 25 de agosto de 2018.

relacionada aos meios de comunicação, considerada uma das áreas mais complexas, em que pouco se avançou (SILVA; TAVARES, 2013, p. 52).

Outro passo significativo para a EDH, do ponto de vista normativo, foi dado em 2012, com suas diretrizes nacionais definidas pela Resolução n.º 1 do Conselho Nacional de Educação (CNE). O documento define a EDH como um dos eixos fundamentais do direito à educação e impõe como dever dos sistemas de ensino e das instituições a efetivação de uma educação pautada nos Direitos Humanos. A resolução estabelece que a EDH “tem como objetivo central a formação para a vida e convivência, no exercício cotidiano dos Direitos Humanos como forma de vida e de organização social, política, econômica e cultural nos níveis regionais, nacionais e planetário” (BRASIL, 2012, p. 2).

Ainda entre as diretrizes nacionais da Educação em Direitos Humanos, o CNE enfatiza a indispensabilidade de uma formação continuada dos educadores, além da inserção de conhecimentos de EDH nos currículos da Educação Básica e da Educação Superior, não apenas como um conteúdo isolado, mas levando em conta a necessidade de se trabalhar os Direitos Humanos a partir da perspectiva transversal³¹. É o que se observa expressamente no art. 7º:

Art. 7º A inserção dos conhecimentos concernentes à Educação em Direitos Humanos na organização dos currículos da Educação Básica e da Educação Superior poderá ocorrer das seguintes formas:
 I - pela **transversalidade**, por meio de temas relacionados aos Direitos Humanos e **tratados interdisciplinarmente**;
 II - como um conteúdo específico de uma das disciplinas já existentes no currículo escolar;
 III - de maneira mista, ou seja, combinando transversalidade e disciplinaridade.
 Parágrafo único. Outras formas de inserção da Educação em Direitos Humanos poderão ainda ser admitidas na organização curricular das instituições educativas desde que observadas as especificidades dos níveis e modalidades da Educação Nacional (MEC, 2012, grifos nossos).

31 A educadora Maria de Nazaré Tavares Zenaide, pautada nos estudos de Abraham Magendzo, destaca as possibilidades da transversalização dos Direitos Humanos nos currículos, nos seguintes termos: Para Magendzo (ibid., p. 09-10) a transversalização dos direitos humanos pode ocorrer a partir de uma *visão acadêmica* que enfatiza os conteúdos e a aquisição de conhecimentos a partir dos conteúdos integrados em diferentes disciplinas, ou a partir de uma *visão de currículo baseada centrada em habilidades intelectuais e competências* desenvolvidas para potencializar a pessoa a enfrentar situações concretas do cotidiano, a exemplo de classificar e comparar direitos, resolver problemas invocando os direitos humanos, identificar conflitos entre direitos, e outros. Outro modo é por uma *concepção reconstrucionista do currículo*, que relaciona a transversalidade com os temas transversais os quais encontram-se associados a problemas e conflitos que demandam posicionamentos pessoais e coletivos, pautados a partir de identidades e interesses próprios de diferentes grupos e movimentos sociais. Outro modo é ainda destinar tempos especiais para modalidades de ações como eventos específicos, projetos multidisciplinares, educação multicultural e outros” (ZENAIDE, 2008, p. 180-181, *grifos do original*). ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Globalização, Educação em Direitos Humanos e currículo. Espaço do Currículo, v. 1, n.1, março/setembro 2008, p. 166-188. Disponível em < <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/viewFile/3645/2981> > Acesso em 29 agosto 2018.

Nesses termos, o documento do CNE destaca a relevância de ser compreender a Educação em Direitos Humanos como diretriz que deve guiar todo o processo de ensino/aprendizagem. Sendo assim, vai além de uma mera inclusão de conteúdos voltados à área dos Direitos Humanos ou a documentos e normas que abordam a construção histórica desses direitos. Nesse sentido, Thiago Assunção, no texto “Educação em Direitos Humanos” destaca:

Essa norma também amplia o ensino de EDH para todas as áreas do conhecimento, explicitando que a temática dos Direitos Humanos deve ser trabalhada amplamente, na formação inicial e continuada “das diferentes áreas do conhecimento”. Ainda ressalta que deve haver um esforço dos sistemas de ensino e instituições de pesquisas para fomentar e divulgar estudos e experiências bem sucedidas na área de Direitos Humanos, bem como a criação de políticas de produção de material didáticos e paradidáticos relacionados ao tema (ASSUNÇÃO, 2014, p. 93).

A partir dos documentos normativos, como os supramencionados, a Educação em Direitos Humanos ganha reforços no sentido de consolidar suas diretrizes, metas e objetivos. É claro que a simples edição de normas não é capaz de empreender modificações na vida das pessoas com deficiência, mas ajuda a dar visibilidade a luta em prol dos Direitos Humanos. Retomamos aqui, mais uma vez, as lições de Benevides, ao afirmar que:

O reconhecimento dos direitos humanos na Constituição de um país, assim como a adesão de um Estado aos acordos e declarações internacionais, é um avanço civilizatório – no sentido humanista e progressista do termo –, embora o estatuto não garanta, por si só, os direitos. No entanto, a existência legal, sem sombra de dúvida, facilita muito o trabalho de proteção e promoção dos DH (BENEVIDES, 2007, p. 337).

Por entender imprescindível a análise da construção legislativa para a compreensão dos avanços na temática de DH, este estudo se propõe, a partir do próximo tópico, a fazer uma incursão sobre o percurso legislativo, tomando como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, para perceber como a ideia do direito humano à educação da pessoa com deficiência foi sendo lapidada, na seara legislativa, ao longo dos últimos 30 anos. Para isso, precisaremos voltar ao período da Constituinte e da redemocratização no Brasil, que deu origem à Carta Magna de 1988, conhecida como Constituição Cidadã.

4.1.1 Constituição de 1988 e a educação como direito humano

Mesmo diante do consenso jurídico e doutrinário de que o Estado Democrático de Direito vigora no Brasil, não se pode olvidar que o país aprendeu o valor inestimável de sua

democracia a partir da violência e do autoritarismo. O regime ditatorial, instalado no país de 1964-1985, representou um duro golpe contra os valores democráticos, a liberdade e os direitos fundamentais dos cidadãos. Após a renúncia de João Goulart e a tomada do poder pelos militares com apoio de setores da sociedade civil, o Brasil se viu mergulhado em um cenário de violações de Direitos Humanos.

Não é objetivo deste trabalho fornecer um panorama completo dos “Anos de Chumbo”, mas é impossível não mencionar este período da história, tendo em vista que a Constituição de 1988 foi uma resposta a todas as formas de violações ocorridas durante os vinte e um anos de repressão. A própria noção de Educação em Direitos Humanos foi engendrada na resistência à ditadura, e a partir da redemocratização, a EDH constitui-se como ferramenta para que as memórias da ditadura permaneçam vivas e não sejam repetidas.

Essa foi a maior conquista da educação nos direitos humanos, que começou na resistência à ditadura, com a repressão diretamente política, mas sobreviveu posteriormente, incorporando-se – ao que tudo indica com permanência – ao discurso democrático. Deixou de ter a conotação de repressão a opositores políticos e, conforme foi se aprofundando a degradação das condições de convivência nas grandes metrópoles – especialmente nas suas periferias –, passou, cada vez mais, a funcionar como marco de denúncia da falta de condições de segurança individual (SADER, 2007, p. 81).

Quando se volta o olhar para o processo de redemocratização do país, é inegável que esse período foi fortemente impulsionado pela participação de diferentes setores da sociedade na Constituinte de 1987, o que desencadeou a promulgação da Constituição de 1988, símbolo do término do regime de opressão, no qual o poder representava a imposição pelos militares de suas regras e a eliminação daqueles que ousavam descumpri-las³².

Após a promulgação, em 5 de outubro, o texto constitucional brasileiro vigente abre portas para a retomada da democracia e estabelece em seu bojo os direitos fundamentais dos indivíduos como cláusulas pétreas, conforme expresso no art. 60, § 4º da CF. Observe a seguir:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - a forma federativa de Estado;

32 “A Constituição de 1988 destaca-se como a mais democrática de nossa história. As eleições para o Congresso que a elaborou, foram celebradas num ambiente de ampla liberdade política e participação popular, que se manteve durante o funcionamento da Constituinte (1987/1988). Os diversos movimentos sociais tiveram oportunidade de apresentar suas demandas durante o processo e, apesar do peso dos setores conservadores na Constituinte, muitas dessas demandas foram incorporadas ao texto constitucional” (MAUÉS; WEYL, 2007, p.110). MAUÉS, Antônio; WEYL, Paulo. Fundamentos e marcos jurídicos da educação em direitos humanos. In: DIAS, Adelaide Alves. et al. (org.). **Educação em Direitos Humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 103-115.

- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - **os direitos e garantias individuais** (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Como a presente dissertação trata mais especificamente de um dos direitos sociais, qual seja a educação, ficaremos adstritos aos dispositivos constitucionais que se referem à temática para que possamos avançar no debate da pessoa com deficiência e do direito humano à educação.

Entretanto, o constituinte, no seu art 3º, inclui dois importantes objetivos fundamentais que impactam diretamente no direito à educação da pessoa com deficiência, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988). Pela redação, tem-se claramente a presença de dois princípios constitucionais consagrados na doutrina jurídica: o princípio da solidariedade e o princípio da não-discriminação.

No que tange à solidariedade, à primeira vista, tal princípio pode ser tachado de meramente simbólico, sem aplicação prática. Não obstante as diversas concepções do termo, o texto da Constituição Federal enfatiza o caráter solidário como norteador das relações sob a égide do Estado Democrático. Em outras palavras, no que tange aos direitos fundamentais, a responsabilidade pela salvaguarda desses direitos não é unicamente do Estado, mas, pelo contrário, se perfaz numa responsabilidade de cada cidadão perante o outro.

Torna-se imprescindível, pois, ratificar o raciocínio de que não é possível falar em direitos sem correlacioná-los com deveres. Ser cidadão não implica apenas a prerrogativa de exigir direitos, mas igualmente tornar possível que o direito do outro se concretize. O princípio da solidariedade, assim, longe de um conceito meramente abstrato, se configura como imperativo constitucional:

De início mero valor moral, o princípio da solidariedade tornou-se, por via da Constituição de 1988, direito positivo, passando a não representar apenas sentimento pessoal ou aspiração de grupos. Hoje é dever de toda a sociedade prestar auxílio aos fracos e desamparados, ainda que esse desejo possa inexistir no íntimo de alguns ou muitos cidadãos.

De certa forma, o princípio da solidariedade serve para explicar “por que razão” devem ser materializados os direitos fundamentais, constituindo, além de princípio, um sentimento fundador de todo o arcabouço legal. Diz, portanto, não apenas “o que deve ser implementado”, mas também responde “por que deve ser implementado” (ROSSO, 2007, p. 217-218).

Por sua vez, o segundo princípio - da não discriminação - pode ser entendido como um corolário do princípio constitucional da igualdade. Cumpre enfatizar uma igualdade não apenas no sentido formal, ou seja, exclusivamente perante a lei. Essa deve ser vista sob a ótica das desigualdades e na medida dessas desigualdades. Portanto, quando se fala em princípio da não discriminação, cumpre salientar a necessidade de tratamento igual para indivíduos em condições iguais. Nesse sentido, adverte Ingo Sarlet (2012):

(...) é possível afirmar que o princípio da igualdade encerra tanto um dever jurídico de tratamento igual do que é igual quanto do dever jurídico de tratamento desigual do que é desigual. Tais deveres, na acepção de Robert Alexy, implicam um ônus argumentativo no sentido de uma justificação – na perspectiva jurídico-constitucional – de eventual tratamento desigual, pois o que é vedado, como já sinalizado, é toda e qualquer desigualdade de caráter arbitrário (2012, p. 83).

Sendo assim, é preciso ratificar que o princípio da não discriminação exclui quaisquer tipos de diferenciação arbitrária. Não obstante, há situações em que a diferenciação é juridicamente justificada e visa a corrigir uma desigualdade de fundo. No que tange às pessoas com deficiência, a discriminação histórica para com esses indivíduos tem por consequência a desigualdade de oportunidades, o que justifica, do ponto de vista jurídico, político e social, a edição de legislações que possibilitem a inserção desses indivíduos socialmente marginalizados. As chamadas ações afirmativas³³ estão previstas, inclusive, no texto constitucional, quando, por exemplo, o art. 37, VIII, determina a reserva de vagas para pessoas com deficiência na Administração Pública.

Quando focamos mais detidamente no acesso à educação, é possível identificar que a CF expressamente o inclui como direito social no art. 6º, juntamente com a saúde, alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância e a assistência aos desamparados.

Além da previsão no art. 6º, a Constituição destina um tópico específico para tratar da educação entre os artigos 205 e 214 do Capítulo III, intitulado “Da educação, da cultura e do desporto”. Logo no primeiro dispositivo, o legislador entende que “a educação, direito de

33 Mesmo não sendo objeto de estudo desta dissertação, cabe destacar o amplo debate no campo das Ciências Sociais sobre o tema. Flávia Piovesan enfatiza que “As ações afirmativas, enquanto políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva” (PIOVESAN, 2007, p.40). PIOVESAN, Flávia. **Ações Afirmativas sob a Perspectiva dos Direitos Humanos**. In: SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Unesco, 2005, p. 35-45. Disponível em < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=652-vol5afr-pdf&Itemid=30192 > Acesso em 26 set. 2018.

todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Logo em seguida, o constituinte se preocupa em deixar exposto no texto da lei quais princípios devem reger o ensino no Brasil: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

O legislador ainda inclui a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a valorização dos profissionais da educação escolar, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos para os professores da rede pública. O rol também abarca a gestão democrática do ensino público, o padrão de qualidade e o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (BRASIL, 1988).

Alguns desses princípios serão novamente referidos neste estudo, pois, seja de maneira direta ou transversal, todos tocam o tema da educação da pessoa com deficiência. Por ora, cabe focar um ponto extremamente relevante para fins desta dissertação: a educação como direito público subjetivo.

O legislador, no art. 208, § 1º da CF, declara que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988). Nas palavras da professora Clarice Seixas Duarte, “o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio” (2004, p.113).

Sendo assim, a partir da interpretação jurídica desse dispositivo, é possível, ao cidadão que vê seu direito à educação violado, recorrer a órgãos competentes para satisfazê-lo. Isso porque “o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve” (DUARTE, 2004, p. 113). Voltaremos a abordar este ponto no momento oportuno, quando detalharemos a atuação do MPPE na defesa do direito humano à educação da pessoa com deficiência.

No que se refere à pessoa com deficiência, a Constituição de 1988 estabelece, no art. 208, o dever do Estado de assegurar o ensino com a garantia de “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”

(BRASIL, 1988). Nota-se que o legislador, à época, utilizou a expressão “portador de deficiência”, que difere da atual nomenclatura “pessoa com deficiência”, consolidada pela Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, de 2007, e, posteriormente, pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência³⁴.

Sobre a adoção do termo “pessoa portadora de deficiência”, bem explica Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, no artigo “O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem”: “Pretendiam os ativistas da causa, naquela ocasião, avançar em face do que a legislação brasileira então expressava em palavras como ‘inválidos’, ‘incapazes’, ‘pessoas deficientes’” (2012, p.22).

Logo em seguida, o autor acrescenta:

Friso que não se trata apenas de palavras indesejáveis, mas o que nelas se fez nefasta foi a ideia de que os impedimentos físicos, mentais, intelectuais e sensoriais acarretavam imediata exclusão dos cidadãos que os apresentavam, sendo-lhes dedicada, quando muito, uma atenção meramente assistencialista e insuficiente, mesmo para lhes garantir condições mínimas de dignidade, autonomia e independência (FONSECA, 2012, p.22).

Em que pese a nomenclatura “pessoa portadora de deficiência” até hoje estar presente no texto da Constituição, podemos afirmar que, com a incorporação no ordenamento interno da Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência com *status* constitucional, atualizou-se a nomenclatura para “pessoa com deficiência”, mesmo esta não estando expressa. Sobre a importância do novo tratamento dado pela Convenção e a atualização da Carta Magna 1988, ressalta Luiz Alberto David Araujo:

Há uma simbologia importante no novo tratamento. A deficiência passa a ser parte da pessoa, integrando-se a ela, e não algo que estava perto em virtude de posse ou portabilidade. Ela não carrega; ela é. Mas, antes de tudo, é uma pessoa. **Logo, houve um ajuste de contemporaneidade à expressão empregada no Texto Constitucional** (ARAUJO, 2012, p. 55, grifos nossos).

Voltando ao art. 208, quando o constituinte discorre sobre a educação da pessoa com deficiência, cumpre salientar que o dever do Estado é preferencialmente fornecer o atendimento especializado na rede regular de ensino. Em outras palavras, a regra é que o aluno com deficiência esteja inserido em instituições que possuam alunos com e sem deficiência. Isso porque o fato de um educando possuir alguma limitação física e/ou psíquica não retira dele o direito de conviver com os alunos sem deficiência.

³⁴ Mais adiante nos deteremos melhor sobre a Lei 13.145/2016 e suas contribuições para a proteção dos direitos da pessoa com deficiência.

Nesse sentido, afirma Juliana Segalla (2012):

É preciso lembrar que a criança com necessidades especiais também tem necessidades comuns, e, conforme Eugênia Fávero, o ‘direito dela à educação não é suprido nem só com o [ensino] comum nem só com o especial. É preciso os dois’. Frise-se que o atendimento educacional especializado é COMPLEMENTAR ao ensino regular e jamais substituto dele (p. 136).

A Constituição Federal dá um passo largo para que se possa pensar caminhos para uma educação inclusiva, pois o legislador reconhece a pessoa com deficiência como sujeito de direito e determina que as instituições de ensino devam trabalhar as especificidades de cada aluno. A lição constitucional infere, portanto, que as escolas sejam espaços de convivência entre os estudantes com e sem deficiência. A Carta Magna, assim, traça as primeiras linhas para a consolidação do paradigma inclusivo no sistema de educação.

Contudo, a necessidade de se discutir a educação inclusiva da pessoa com deficiência não se esgota na Constituição Cidadã. Essa é um norte, uma bússola que irá guiar os caminhos de uma trajetória em construção para a concretização de uma escola democrática que, nas palavras de Carlos Alberto Vilar Estevão, esteja “comprometida também com a justiça social, com o reconhecimento do outro, com o poder e com a autonomia” (2013, p. 32).

Partindo da Constituição, percorremos agora o universo das leis ordinárias e de alguns planos nacionais que versam sobre a educação da pessoa com deficiência.

4.1.2 A Lei 7.853/89 e a integração social da pessoa com deficiência

Pouco mais de um ano da promulgação da Constituição de 1988, em 24 de outubro de 1989, a Lei 7.853/89 surge como primeira lei ordinária a tratar da pessoa com deficiência, após o processo de redemocratização. O diploma versa sobre a integração social e a Coordenação Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência (Corde), além de instituir a tutela jurisdicional de interesses difusos e coletivos, disciplinando a atuação do Ministério Público.

Antes de prosseguir na análise desse diploma legal, importa enfatizar que a referida lei utiliza a expressão integração social, que difere da noção de inclusão³⁵, como já salientamos oportunamente. A Lei 7.853, por sua vez, ainda trabalha com o termo “pessoas portadoras de

35 Sobre a diferenciação entre integração e inclusão, *vide* tópico 3.3.

deficiência”, que, como mencionamos no tópico anterior, é uma nomenclatura já superada pelo ordenamento brasileiro.

Esse diploma se mostra indispensável no âmbito deste estudo acadêmico, pois direciona a atuação do Ministério Público na tutela dos direitos das pessoas com deficiência, que será o foco do próximo capítulo, no qual analisaremos a atuação do MPPE na defesa do direito humano à educação da pessoa com deficiência.

Tratando por ora da Lei 7.853, o legislador no primeiro dispositivo enfoca como objetivo principal do diploma normativo:

(...) garantir às pessoas portadoras de deficiência as ações governamentais necessárias ao seu cumprimento e das demais disposições constitucionais e legais que lhes concernem, afastadas as discriminações e os preconceitos de qualquer espécie, e entendida a matéria como obrigação nacional a cargo do Poder Público e da sociedade (BRASIL, 1989, p. 2).

Já no artigo 2º, a educação é citada expressamente como um direito básico da pessoa com deficiência que deve ser garantido pelo Poder Público e seus órgãos, de maneira que “propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico” (BRASIL, 1989, p. 2).

Observa-se que a lei centra esforços no sentido de implementar a chamada Educação Especial, assim como torná-la obrigatória no ensino público. O legislador, ao reiterar a necessidade de implementação dessa educação, reforça o paradigma da integração social.

Segundo o entendimento esboçado por Gonçalves (2011) sobre a fase da integração, destacamos: “aqui temos a ideia de uma *educação* especial para ‘pessoas com necessidades especiais’, tanto a ideia como as expressões que a traduzem parecem revelar um certo eufemismo e mascarar a incapacidade da sociedade em aceitar as pessoas em suas diferenças e especificidades” (p. 115).

O autor ressalta que o paradigma da integração reverbera no conceito de educação especial e encontra fortes laços com a noção de deficiência atrelada ao modelo médico que “(...) centrava o desvio na pessoa, o que importava, na integração, a ideia de corrigir este desvio e adequar à (*sic*) pessoa à sociedade” (p. 115).

Sendo assim, a Lei 7.853, como primeiro documento pós-Constituição Federal, enfoca a tutela dos direitos da pessoa com deficiência, mas continua presa ao paradigma da integração que repercute em uma noção de educação para atender a “necessidades especiais” das pessoas com deficiência. Já em 1990, o ordenamento brasileiro ganha o reforço de um importante documento legislativo, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

4.1.3 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/1990

Até 1990, o Brasil havia aprovado dois diplomas denominados Códigos de Menores, o primeiro em 1927 e o segundo em 1979. Essas duas legislações, todavia, estavam mais voltadas ao menor em “situação irregular”, ou seja, àqueles que estavam em situação de abandono ou envolvidos com a criminalidade. Em outras palavras, o legislador procurava dar ênfase a dois problemas sociais, o abandono e envolvimento de crianças e adolescentes em atos infracionais, sem se ater à necessidade primeira de tutelar os Direitos Fundamentais desses menores:

A opção do legislador, obviamente, não se deu por má-fé, mas em razão de que, naquela época, os menores de 18 anos ainda eram vistos apenas e tão-somente como simples objetos de intervenção do mundo adulto e não como sujeitos de direitos frente à família, à sociedade e ao Estado, fato que, com o passar dos tempos, levou-os a sentirem-se cada vez menos responsáveis pela garantia e defesa dos direitos mais elementares dos jovens (vida, saúde, educação, etc.) (BEZERRA, 2006, p. 17).

Com a promulgação da Lei n.º 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Direito brasileiro passa a consagrar a proteção integral da crianças e adolescentes, já consolidada em documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). Assim, o ECA, ao contrário dos anteriores supramencionados, destaca a necessidade de promover a tutela de todos os direitos - dentre os quais se inclui necessariamente o direito humano à educação - daqueles que estão na faixa etária de até 18 anos.

A legislação ressalta, em seu art. 4º, o dever da família, da comunidade e da sociedade em geral, além do poder público de garantir, dentre outros, o direito à educação, sem quaisquer formas de discriminação:

“de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião, crença, **deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem**, condição econômica, ambiente social, região e local da moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, famílias, ou comunidade em que vive” (BRASIL, 1990, grifos nossos).

A maior inovação do ECA, como já foi salientado acima, é entender a proteção da criança e do adolescente de maneira holística. Não há como enfrentar temas como o abandono infantil, crianças e jovens em conflito com a lei, evasão escolar e trabalho ilegal sem possibilitar, de antemão, a concretização dos Direitos Fundamentais desses indivíduos.

No que tange especificamente ao direito à educação, o art. 18-A, *caput*, acrescentado pela Lei 13.010, de 2014, impõe que as crianças e adolescentes participem de processos de

ensino/aprendizagem que respeitem a integridade física e moral. Sendo assim, o legislador deixa claro que a educação não tem um papel de censura ou coercitividade:

Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los (BRASIL, 2014).

No Capítulo V (artigo 53 e seguintes), que trata do “Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e Lazer,” o legislador se limita a quase que integralmente reproduzir o texto da Constituição Federal de 1988. Não se quer, entretanto, desconsiderar a importância do ECA. Muito pelo contrário: a legislação faz emergir o olhar para a criança e o adolescente como sujeito de direito, que merece ser considerado em sua integralidade. E mais: são sujeitos que devem ter seus direitos assegurados como meta prioritária da sociedade e do Estado.

A teoria da proteção integral parte da compreensão de que as normas que cuidam de crianças e de adolescentes devem concebê-los como cidadãos plenos, porém sujeitos à proteção prioritária, tendo em vista que são pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral. Não devem, de maneira nenhuma, ser vistos como cidadãos latentes e potenciais.

(...)

Por conter uma idéia (*sic*) de cidadania plena, a teoria da proteção integral considera que deve haver prioridade no atendimento às necessidades específicas infanto-juvenis e, por isso, se organiza como um sistema em que as leis reconhecem garantias a esse segmento social, tutelando seus interesses peculiares, bem como criando instrumentos para a efetivação de seus direitos individuais frente à família, à sociedade e ao Estado (MINAYO, 2006, p. 15).

O ECA, assim, considerado em seu conjunto, possibilita a inserção de outras legislações no ordenamento brasileiro que compreendem a educação de maneira ampla, e não apenas com foco na educação formal. Prova disso é a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, analisada adiante.

4.1.4 Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei 9.394/1996

Em matéria de legislação ordinária sobre educação, o Direito brasileiro ganhou grande reforço com a promulgação, em 20 de dezembro de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Essa lei vem substituir a primeira LDB, qual seja a Lei 4.024/61, alterada em 1995 pela Lei 9.131, de 24 de dezembro.

Promulgada após de um período de tramitação de oito anos (1988-1996), a LDB foi cercada de expectativas, principalmente pelos profissionais de educação. A primeira grande

inovação do diploma normativo de 1996 revela-se no conceito de educação para além do campo estritamente formal, circunscrito às instituições de ensino. A lei, assim, conceitua a educação como um processo formativo que ultrapassa as quatro paredes da sala de aula.

Vejam os:

Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996).

Por mais que considere o processo educativo como vinculado predominantemente aos espaços escolares e culturais, a LDB ressalta que esses deverão estar atrelados ao mundo do trabalho e à prática social. Outro importante salto é a inclusão, no art. 3º, IV, como princípios a serem observados nas práticas educacionais o respeito à liberdade e o apreço à tolerância. Há aqui uma evidente intenção do legislador em fazer da educação um instrumento de combate a quaisquer tipos de discriminação e preconceito.

Todavia, conforme destaca Castro (2007), após a publicação da LDB, essa legislação passou a sofrer críticas por ser entendida como genérica e lacunosa:

A nova lei foi, com frequência (*sic*), criticada por ser muito genérica, favorecedora, para bem ou para mal, da ação do Poder Público, principalmente federal. Ao mesmo tempo em que era vista como excessivamente descentralizadora, ao admitir que os entes federados mantivessem determinadas prerrogativas de organização e gestão de seus sistemas de ensino, a LDB era, paradoxalmente, acusada de, por omissão e lacunas inaceitáveis, favorecer a ação regulamentadora do Poder Executivo federal (p. 4).

Por outro lado, tendo em vista as dimensões territoriais do Brasil, com suas múltiplas diferenças regionais, seria utópico que uma única lei pudesse dar conta de todos os programas e políticas públicas educacionais. Dessa maneira, “acabou por se sedimentar a idéia (*sic*) de que uma lei de diretrizes e bases da educação, com validade para um país das dimensões do Brasil, tradicionalmente descentralizado na oferta dos serviços educacionais públicos, não pode confundir-se com as políticas governamentais de educação” (OTTONI, 2007, p. 5).

No artigo “Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação”, a professora titular da Universidade Católica de Goiás (UCG) Iria Brzezinski, aponta que essa lei abriu portas para a Década da Educação (a partir do ano 2000):

A trajetória da LDB/1996 e os desdobramentos pós-LDB trazidos aqui, ainda que de modo sucinto, pretendiam demonstrar aquilo que ensejava Gramsci (em epígrafe), no início do século XX: ‘sou vivo, sou militante, por isso tomo partido e luto pelos interesses da maioria da população’ (BRZEZINSKI, 2010, p. 203).

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LDB, ao tratar especificamente das pessoas com deficiência, garante, no texto original, o atendimento educacional especializado na rede regular de ensino, como dever constitucional do Estado, que tem início na Educação Infantil (de zero a seis anos). Tal dispositivo, por sua vez, foi alterado pela Lei 12.796, de 2013, passando a vigorar a seguinte redação:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino (...) (BRASIL, 2013).

Nota-se que, com a nova redação, já posterior à ratificação da Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, ocorrida em 2009, a expressão utilizada pelo legislador passa a ser “pessoa com deficiência”, substituindo a expressão que constava na redação de 1996 da LDB, qual seja “educandos com necessidades especiais”.

Como é possível perceber no trecho supramencionado, o texto da lei especifica expressamente os transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. O texto original do art. 59 – “os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais (...)” (BRASIL, 1996) - foi alterado pela Lei 12.796/2013 para “os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (...)” (BRASIL, 2013).

A LDB, quando trata da pessoa com deficiência, destina o Capítulo V para a “educação especial”, que é definida, no art. 58, como “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (BRASIL, 1996). Frise-se novamente que a terminologia prevalente à época era “pessoas com necessidades especiais” e “educação especial”.

Cabe fazer uma crítica ao termo, pois cada ser humano possui suas especificidades e, no espaço escolar, nenhum aluno é igual a outro. Sendo assim, as “necessidades especiais” não são apenas dos estudantes com deficiência. Cada aluno, em um processo democrático de aprendizagem, deve ser entendido como um ser humano único dotado de características próprias que, não necessariamente, estarão presentes nos outros discentes.

Aqui se faz pertinente apresentar o conceito de trajetória, cujo intuito é dar vazão às histórias de vidas dos indivíduos, como peça indispensável no processo de aprendizagem. Tal

conceito é um dos pontos discutidos no artigo “Rodas de pesquisa e formação em educação especial: as trajetórias de estudantes com deficiência”, com base na experiência prática de grupos de pesquisa:

O conceito de trajetória foi descrito - com base nas intervenções dos membros do grupo - como multifacetado, propício para a abordagem da trajetória dos sujeitos e, igualmente, das políticas públicas, que ao longo dos últimos 15 anos vem delineando um percurso histórico associado à área da educação especial, em sintonia com a inclusão escolar (BAPTISTA *et al*, 2016, p. 573).

Ainda no Capítulo V, o legislador assevera que o estudante com deficiência, quando necessário, terá apoio especializado no ensino regular. Entretanto, o art. 58, § 2º, trabalha com a ideia de que, quando não for possível, a “integração” do aluno nas classes comuns, “o atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados” (BRASIL, 1996). Tem-se, aqui, um reforço ao paradigma da integração, isso porque as crianças que não se adaptarem ao ensino regular devem ser colocadas em “salas especiais”.

A discussão que pode ser levantada é se a criação dessas salas especiais contribui para o desenvolvimento da aprendizagem da pessoa com deficiência ou, pelo contrário, cria um *apartheid* entre aqueles que são ditos como “normais” e os “deficientes”.

Interessante notar que, dentro dessa perspectiva, teríamos uma gama de pessoas que poderiam não se mostrar tão *eficientes* quanto seria desejável na *educação regular*, pensemos nas pessoas com *dislexia*, com *transtorno de déficit de atenção*, ou mesmo cadeirantes em escolas sem rampa. Tais pessoas poderiam se tornar ainda mais deficientes dependendo da existência de defeitos no ambiente escolar, basta que pensemos em professores sem o devido preparo e formação ou salas muito numerosas e/ou com infraestrutura precária (GONÇALVES, 2011, p. 116, grifos do original).

Defende-se neste estudo que a regra deve ser a convivência entre educandos com e sem deficiência. O fato de alguns alunos possuírem alguma limitação física e/ou psíquica não significa que eles devam ser isolados da interação com os demais discentes. Nesse sentido, concordam Kubo e Teixeira (2008):

As interações entre estudantes com e sem necessidades especiais são determinantes para a concretização de processos de inclusão escolar e, por isso, há necessidade de mais investimentos em estudos sobre esses processos (MONTEIRO, 1997). A caracterização dessas interações, além de constituir importante ampliação no conhecimento científico, possibilitará avaliar as variáveis facilitadoras e dificultadoras do estabelecimento de vínculos de cooperação e amizade (p. 77-78).

O diploma legal destaca a garantia de professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino

regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns (BRASIL, 1996).³⁶

Assim, como já foi aqui mencionado, o grande mérito da LDB foi possibilitar que novas legislações fossem implementadas no Brasil para a promoção de políticas públicas educacionais. Pode ser considerada como um pontapé inicial para a chamada Década da Educação, cujo principal mérito é criar programas e planos para a educação em suas diferentes vertentes.

Sáímos da década de 1990 e entramos nos anos 2000 – mais especificamente entre os anos 2000 e 2010 - conhecidos como a década da educação para todos. Esse período foi significativo para as legislações em prol da pessoa com deficiência, não apenas no campo educacional, mas também em temáticas como a acessibilidade, previdência social e direito à saúde.

Tendo em vista a impossibilidade de em uma dissertação abordar todos esses pontos e tomando por base o interesse central na educação inclusiva da pessoa com deficiência, serão foco deste estudo as leis que repercutem diretamente na inserção desses indivíduos no espaço educativo.

4.1.5 Anos 2000: novas perspectivas na Década da Educação

No decorrer da pesquisa, o filtro para a seleção das legislações abordadas neste tópico foi o site do Governo Federal³⁷. A partir das informações contidas nessa página *online*, foram analisados aqueles diplomas normativos que possuem relação direta com o direito à educação da pessoa com deficiência. A seguir, serão destrinchados os pontos mais relevantes, sem pretender, por óbvio, esgotar a temática.

36 Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular.

37 Informações disponíveis no site <<http://www4.planalto.gov.br/ipcd/assuntos/legislacao>>. Acesso em 03 out. 2018.

Em 2001, a chamada Década da Educação tem início no Brasil com a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01), uma exigência contida na LDB (art. 87, § 1º), que prescrevia a competência da União para elaboração das metas para educação num período de 10 anos, com a colaboração dos estados e municípios.

Em sua estrutura, a primeira parte do documento traça um resumo da trajetória histórica, desde a instalação da República no Brasil até a elaboração do Plano, além de definir objetivos e prioridades. Como objetivos, constam: 1) a elevação global do nível de escolaridade da população, 2) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, 3) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e 4) a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

No que tange à educação da pessoa com deficiência, o Plano reproduz as diretrizes previstas na Constituição e na própria LDB, enfatizando, entre as metas educacionais, a necessidade de inclusão das “pessoas com necessidades especiais” em espaços educacionais, de preferência em escolas regulares. Vejamos:

A Constituição Federal estabelece o direito de as **pessoas com necessidades especiais** receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). **A diretriz atual é a da plena integração dessas pessoas em todas as áreas da sociedade.** Trata-se, portanto, de duas questões - o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação sempre que possível junto com as demais pessoas nas escolas "regulares" (BRASIL, 2001 grifos nossos).

É importante ressaltar aqui que a Lei 10.172/01, conforme fica evidente no excerto acima transcrito, ratifica o paradigma da integração, o que pode ser observado em outros trechos da legislação, sendo uma decorrência da concepção esboçada na CF e na LDB. Por outro lado, a referida lei chama, mais uma vez, a atenção para a necessidade de qualificação de professores e a adaptação da estrutura física e do material pedagógico como diretrizes para a educação especial.

A legislação, inclusive, destina um tópico específico para a educação especial, no qual inclui uma análise conceitual e apresenta dados estatísticos sobre a deficiência no Brasil e no mundo, apontando as seguintes tendências dos sistemas de ensino: integração/inclusão do aluno com necessidades especiais no sistema regular de ensino e, se isto não for possível em função das necessidades do educando, realização do atendimento em classes e escolas

especializadas; ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico; melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela e expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais (BRASIL, 2001).

O PNE ressalta a importância de reserva de vagas para a pessoa com deficiência nos diferentes níveis de ensino e a necessidade de cooperação entre as áreas de saúde, previdência e assistência social para o cumprimento das metas referentes à educação especial.

No tocante ao financiamento público destinado à educação inclusiva, a promulgação da Lei n.º 10.845, de 5 de março de 2004, cria, vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED).

A legislação prevê o repasse de assistência financeira pela União a entidades privadas sem fins lucrativos que prestem serviços gratuitos na modalidade de educação especial com o intuito de cumprir o disposto no art. 208 da CF, no tocante à universalização do atendimento especializado às pessoas com deficiência e à inclusão desses alunos nas classes regulares de ensino (BRASIL, 2004).

Essa lei, assim, permite um maior apoio às instituições que trabalham com a educação de pessoas com deficiência, valorizando a qualificação de profissionais para atenderem os alunos que possuam alguma limitação física e/ou psíquica em sala de aula.

Ressalta-se, entretanto, que a destinação de tal recurso não deve ter como prioridade desenvolver espaços educacionais voltados exclusivamente para as pessoas com deficiência. Isso se mostra diametralmente oposto ao paradigma da inclusão defendido neste trabalho. A proposta de uma educação inclusiva deve primar pela convivência dos alunos com e sem deficiência no mesmo espaço e sem estabelecer hierarquizações ou construir barreiras discriminatórias. Portanto, a criação de “redutos” para pessoas que apresentam alguma limitação física e/ou psíquica só reforça o preconceito e a inabilidade do coletivo social em lidar com a diferença.

O Atendimento Educacional Especializado (AEE), referido na Lei 10.845, será retomado quando for analisada a situação da educação inclusiva no município do Recife (PE). Por enquanto, serão tratadas as legislações que foram relevantes para o tema em âmbito nacional na Década da Educação.

Em 2005, a Lei 11.133 instituiu 21 de setembro como o Dia Nacional da Luta da Pessoa Portadora de Deficiência³⁸. A legislação, de maneira simbólica, proporciona maior visibilidade às demandas da pessoa com deficiência e institucionaliza a luta histórica dos movimentos sociais em defesa dos direitos desses indivíduos. É importante salientar que o 21 de setembro não exclui a comemoração de outras datas relacionadas às pessoas com deficiência, a exemplo do Dia Internacional da Síndrome de Down (21 de março); Dia Mundial da Conscientização sobre o Autismo (02 de abril); Dia da Pessoa com Deficiência Intelectual (22 de agosto); Dia Nacional da Pessoa com Deficiência Física (11 de outubro), entre outras.

Já no que se refere aos programas sociais, cumpre destacar a Lei 11.096/2005, que institui o Programa Universidade para Todos (ProUni), voltado à concessão de bolsas integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior. O texto da lei garante, no art. 2º, II, a destinação de bolsa para o “estudante portador de deficiência nos termos da lei”. (BRASIL, 2005) e impõe entre as obrigações das instituições participantes a necessidade de cumprir o “percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros” (BRASIL, 2005).

A Lei 11.692/2008, por sua vez, regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e assegura, no seu art. 21º, § 1º, as condições de participação das pessoas com deficiência no Programa. Conforme destacado no art. 2º da legislação, o Projovem é “destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano” (BRASIL, 2008). Na forma de estruturação, o Programa prevê as seguintes modalidades: I - Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, II - Projovem Urbano, III - Projovem Campo - Saberes da Terra e IV - Projovem Trabalhador (BRASIL, 2008).

Por mais que tangenciem o tema da educação inclusiva, não há espaço na presente pesquisa para adentrar nos méritos ou gargalos desses programas sociais, porém, a título ilustrativo, destacamos a reflexão de Silva (2011):

Ainda que reconhecidos os expressivos avanços conquistados por alguns programas sociais e da postura do Ministério da Educação em “capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino”, ainda assim, os obstáculos para a educação de qualidade, a inclusão dos alunos com necessidades educacionais

38 No âmbito internacional, a ONU, desde 1998, instituiu o dia 03 de dezembro como Dia Internacional das Pessoas com Deficiência.

especiais na rede regular, a sua permanência com aprendizagem significativa e formação plena para a cidadania ampla mostra-se cada dia mais distante (p. 36-37).

Somadas às legislações citadas até aqui, a Lei 12.319/2010 merece destaque por regulamentar a profissão do tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras). O reconhecimento desses profissionais permite também que, nos espaços de ensino/aprendizagem, seja possível a comunicação entre as pessoas com deficiência sensorial e os demais ouvintes. As atribuições do tradutor e intérprete incluem “efetuar comunicação entre surdos e ouvintes, surdos e surdos, surdos e surdos-cegos, surdos-cegos e ouvintes, por meio da Libras para a língua oral e vice-versa” (BRASIL, 2010) nas instituições de ensino de nível fundamental, médio e superior, nas repartições públicas e nos órgãos administrativos e policiais.

De acordo com Araújo e Dorziat (2012), é recomendado que os Tradutores e Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (TILS), nos espaços de ensino, devam possuir também uma formação na área de educação, visto que, especialmente nos processos educativos, exige-se uma habilidade interpretativa e não apenas “transmissão” de linguagem. Os TILS, longe de figurarem como meros decodificadores de mensagens, devem buscar uma inserção na comunidade surda, para evitar uma formação exclusivamente tecnicista e que não atenda às necessidades desse grupo social, pois “Além de ser ouvinte, portanto usuário natural da língua oral (o português), o intérprete deve também ser proficiente em Libras. Isso implica em possuir um contato mais estreito com a comunidade surda, de modo a lhe permitir uma apropriação adequada da Língua de Sinais” (ARAÚJO; DORZIAT, 2012, p. 392-393).

Após esta breve retomada das principais legislações federais da Década da Educação (2000-2010), faz-se necessário um salto de cinco anos para culminar na legislação que reúne, de certa maneira, todas essas anteriores, no sentido de sistematizar em um único documento as diversas temáticas referentes à pessoa com deficiência. E vai além: legitima esse indivíduo como sujeito de direito autônomo. Apesar das opiniões contrárias e críticas à amplitude da legislação, não há como discutir o direito humano à educação da pessoa com deficiência sem apontar o protagonismo da Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Eis o motivo pelo qual esta norma será tratada em tópico apartado.

4.1.6 Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência/Lei Brasileira de Inclusão): uma virada jurídico-epistemológica sobre a pessoa com deficiência

Em que pese a trajetória de construção legislativa sobre a pessoa com deficiência desde a Constituição de 1988, é importante ressaltar que, a partir do ano de 2016, com a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146)³⁹, mais do que um reforço à ideia de garantia de direitos às pessoas com deficiência, surge um novo paradigma legislativo para a ressignificação da própria noção desses indivíduos como sujeitos de direito.

Ao longo deste trabalho, a referida legislação já foi mencionada *en passant*, tendo em vista a sua reconhecida relevância para a temática da pessoa com deficiência e o direito à educação, fio condutor desta dissertação. Entretanto, a partir de então nos debruçaremos com maior cuidado sobre a Lei Brasileira de Inclusão, primeiramente em seus aspectos gerais e, posteriormente, em relação ao direito à educação.

Apesar de a criação de um diploma normativo específico para a pessoa com deficiência ser uma inovação recente no ordenamento jurídico brasileiro, as propostas de uma lei nesses moldes não é tão nova assim. Nos anos 2000, através do Projeto de Lei n. 3.638, o deputado federal Paulo Paim propôs a aprovação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, tendo, em 2003, então como senador, levado o texto ao Senado. Neste mesmo ano, a Câmara dos Deputados instituiu uma Comissão Especial para analisar a proposta.

O reforço à necessidade de se pensar uma legislação que tratasse exclusivamente do tema veio pela interferência do cenário internacional. A partir da elaboração pela ONU da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e a sua posterior ratificação pelo Brasil da norma com *status* constitucional, as discussões nas casas legislativas federais ganharam fôlego⁴⁰.

39 No decorrer da dissertação, as denominações Lei Brasileira de Inclusão (LBI) e Estatuto da Pessoa com Deficiência serão utilizadas como sinônimos para fazer referência à Lei 13.146/2015.

40 Como bem detalha Laís de Figueirêdo Lopes, “O tema da edição do Estatuto era controverso, pois muitos não concordavam que deveria existir uma lei apartada chamada Estatuto da Pessoa com Deficiência desde a primeira proposição e passaram a vocalizar a desnecessidade de uma lei nacional, na medida em que já havia um tratado de direitos humanos específico para as pessoas com deficiência e que tinha alcançado o mais alto grau de hierarquia das normas no Brasil. (...) No entanto, mesmo quem discordava da “ideia” de um estatuto, tinha consenso que novos temas introduzidos pela Convenção deveriam ser regulamentados, tais como a tipificação da discriminação de pessoa com deficiência, a capacidade legal das pessoas com deficiência e o sistema de interdição no direito civil e o próprio conceito de quem são as pessoas com deficiência, para fins de aplicação da norma” (LOPES, 2016, p. 41). LOPES, Laís de Figueirêdo. Capítulo I: Disposições Gerais. In: COSTA FILHO, Waldir Macieira da; LEITE, Flávia Piva de Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes (coord.). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 35-64.

Além da efervescência do tema no Congresso, importantes iniciativas da sociedade civil foram determinantes para se chegar à promulgação da Lei 13.146, como os encontros regionais realizados pelo Conade, no ano de 2009, em Salvador (BA), Manaus (AM), Canoas (RS) e Brasília (DF) em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos na Presidência da República (SDH/PR). Em 2012, a própria SDH/PR instituiu o Grupo de Trabalho do Estatuto da Pessoa com Deficiência com doze membros, entre representantes estatais e da sociedade⁴¹.

Entre os anos de 2013 e 2015, o Grupo de Trabalho realizou discussões internas e junto à população para que fosse possível a participação das pessoas com deficiência na construção de um documento legal que viria a salvaguardar seus direitos. Após a apresentação de substitutos em 2013 e 2014, o texto final obteve a aprovação na Câmara e no Senado e recebeu a sanção da presidenta Dilma Vana Rousseff, em 6 de julho de 2015, passando a vigorar a partir de janeiro de 2016.

Feito um breve retrospecto sobre o processo de elaboração da LBI, abordaremos as inovações que essa lei trouxe para o ordenamento jurídico e os quais os impactos diretos na vida das pessoas com deficiência.

Logo nos primeiros artigos, o legislador enfrenta o tema da capacidade civil. Nada mais coerente, visto que não há como pensar inclusão social sem repensar como os atos jurídicos das pessoas com deficiência são “validados” pelo direito. E, nesse ponto, o diploma legal é explícito ao dizer, no art. 6º, que a deficiência não implica ausência de capacidade civil. Tem-se, portanto, positivada, com o advento da Lei 13.146, a norma que estabelece a presunção de capacidade para aqueles que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

Sendo assim, a LBI provoca uma revisão no rol de capacidades do Código Civil de 2002, no sentido de que, após a sua promulgação, não é possível mais enquadrar a pessoa com deficiência como civilmente incapaz, com base exclusivamente no fato de ela possuir alguma limitação. A redação do art. 6º enfatiza a legitimidade para a constituição de família e o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, além da possibilidade de exercer o direito à guarda, tutela, curatela e à adoção em igualdade de condições com os demais. Pela sua fundamental relevância para este estudo, segue a transcrição integral do dispositivo.

Art. 6º **A deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa**, inclusive para:
I - casar-se e constituir união estável;
II - exercer direitos sexuais e reprodutivos;

41 O Grupo de Trabalho era composto por: três representantes da SDH/PR, três integrantes da Frente Parlamentar Mista do Congresso Nacional em Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, três juristas e três representantes do Conade.

- III - exercer o direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar;
- IV - conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória;
- V - exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária; e
- VI - exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas (BRASIL, 2015, grifos nossos).

Do ponto de vista jurídico, a ideia adotada pelo legislador deve ser interpretada de maneira ampla, incluindo tanto a capacidade de direito como a capacidade de exercício. Isso porque, a partir da noção de plena capacidade civil, pode-se extrair que o indivíduo com deficiência não só é sujeito de direitos (o que já era consagrado antes da Lei 13.146) como pode exercê-los sem a necessidade de ser representado ou assistido⁴².

Cumprido salientar que o rol supramencionado constitui-se como meramente exemplificativo, ou seja, não pretende exaurir todos os atos que a pessoa com deficiência pode exercer plenamente na vida civil. Mais do que uma alteração legislativa, a presunção de capacidade plena representa, nos dizeres de Carolina Valença Ferraz e Glauber Salomão Leite, a legitimação da autonomia moral das pessoas com deficiência.

É necessário destacar que esse novo paradigma está assentado no reconhecimento da autonomia moral da pessoa com deficiência, por considerá-la apta a decidir por si mesma e se posicionar livremente, e com consciência, a respeito das questões do seu interesse. É comum a confusão entre a eventual impossibilidade de se executar determinada função ou realizar pessoalmente alguma ação da possibilidade de tomar as próprias decisões. A pessoa com deficiência, em razão das barreiras sociais existentes, pode encontrar dificuldades para realizar determinados atos. Contudo, a autonomia moral, a capacidade de julgamento, de decisão, configura outra dimensão do ser, qualidade que a pessoa com deficiência ostenta como qualquer outra pessoa (LEITE; FERRAZ, 2016, p. 109).

Essa autonomia permite, na perspectiva jurídica, que a pessoa com deficiência deixe de ser percebida como alguém desprovido da habilidade de tomar suas próprias decisões. Nos termos do art. 84, a lei assevera que “a pessoa com deficiência tem assegurado o direito ao

42 A representação e a assistência são institutos do direito civil relacionados, respectivamente, à noção de incapacidade civil absoluta e relativa. Nesses termos, para os atos da vida civil, os absolutamente incapazes necessitam de um representante legal, enquanto os relativamente incapazes de um assistente. Pela alteração do Código Civil pela Lei 13.146, são absolutamente incapazes apenas os menores de 16 anos, enquanto os relativamente incapazes são: os maiores de dezoito e menores de 18, os ébrios eventuais e viciados em tóxicos, aqueles que por causa transitória ou permanente não puderem exprimir sua vontade e os pródigos. Cabe ressaltar, entretanto, que incapacidade se distingue de vulnerabilidade, como bem ressalta Ivan Gustavo Junio Trindade: “A vulnerabilidade pode ser conceituada como sendo a categoria em que uma das partes que integram a relação jurídica se posiciona em um patamar de risco, gerando enfraquecimento no bojo de uma relação jurídica específica. A incapacidade, ao revés, está diretamente ligada ao estado da pessoa como um todo, persistindo o perfil da pessoa em qualquer relação jurídica. O conceito de incapacidade está relacionado com a falta ou limitação do entendimento para a prática de atos da vida civil” (TRINDADE, 2016, p. 30). TRINDADE, Ivan Gustavo Junior. **Os Reflexos do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei N. 13.146/15) no Sistema Brasileiro de Incapacidade Civil** (dissertação). Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás), Goiânia, 2016, 125 p. Disponível em < <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/2757#preview-link0> > Acesso em 27 set. 2018.

exercício de sua capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015).

O legislador corrobora tal entendimento ao prescrever a curatela⁴³ como medida excepcional. De acordo com o art. 85, a nomeação de curadores deve atender unicamente os interesses da pessoa com deficiência e “afetará tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial ou negocial” (BRASIL, 2015). Em outras palavras: mesmo que esteja submetido à curatela, a pessoa com deficiência não terá subtraído, segundo esse artigo⁴⁴, o exercício dos seus direitos existenciais, tais como o direito à sexualidade, à constituição de família, à saúde e ao voto.

No próprio art. 85, o legislador inclui o direito à educação entre aqueles que não podem ser negados às pessoas, mesmo em situação de curatela. Adentraremos, portanto, nas normas da LBI atinentes ao desafio de educar para a inclusão.

Em seu art. 8º, o Estatuto da Pessoa com Deficiência determina que o direito à educação não é responsabilidade só do Estado, mas igualmente da família e da sociedade. Porém, no artigo 27 e seguintes, o legislador destina um capítulo específico para tratar da temática:

Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, **assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais**, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação (BRASIL, 2015, grifos nossos).

Essa legislação, pois, sinaliza que os processos de ensino/aprendizagem devem respeitar as características, necessidades e interesses de aprendizagem da pessoa com deficiência. Pode-se dizer, de outro modo, que a LBI afirma o paradigma da inclusão em substituição ao da integração, que vinha sendo reproduzido nas legislações até então vigentes.

43 Instituto do direito civil que consiste na nomeação de um representante para aqueles que, por alguma razão, após a maioridade, não possuem discernimento para os atos da vida civil.

44 Art. 85. A curatela **afetará tão somente** os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial.
 § 1º **A definição da curatela não alcança** o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto.

§ 2º A curatela **constitui medida extraordinária**, devendo constar da sentença as razões e motivações de sua definição, preservados os interesses do curatelado (BRASIL, 2015, grifos nossos).

Fica evidente no Estatuto que a instituição de ensino deve se adequar ao educando com deficiência, e não o inverso.⁴⁵

Outro ponto que vale destacar é que o direito à educação não se restringe à educação básica. A LBI assegura o ensino/aprendizagem da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida, sendo, portanto, um processo contínuo e voltado a potencializar nesses indivíduos o máximo de autonomia e independência.

O Estatuto determina que as instituições de ensino devem se aprimorar para garantir não apenas o acesso, mas a permanência e participação efetiva dos estudantes com deficiência na comunidade escolar de modo que “eliminam as barreiras e promovam a inclusão plena” (BRASIL, 2015). O art. 27 prevê a oferta de profissionais de apoio escolar para auxiliar o estudante no espaço escolar⁴⁶. Cumpre salientar que, no art. 3º, a LBI especifica os conceitos trabalhados ao longo do texto legal e insere a definição do profissional de apoio escolar:

(...) pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas (BRASIL, 2015).

No art. 28, o legislador detalha as obrigações das instituições educacionais, ressaltando que as escolas privadas, além de cumpri-las, não poderão cobrar valores adicionais, seja na anuidade ou mensalidade, com base na deficiência do aluno.

Já no art. 30, é assegurado o acesso das pessoas com deficiência ao ensino superior e à educação profissional e tecnológica, devendo as instituições possibilitar as condições necessárias para inclusão nos processos seletivos, atendimento preferencial, recursos de acessibilidade e tecnologia assistida.

Uma leitura atenta dos dispositivos da lei que trabalham o tema da educação permite chegar à conclusão de que a LBI consegue reunir as estratégias para implantação de políticas públicas no campo da educação inclusiva, pois, além de atualizar os conceitos, a exemplo de “pessoa com deficiência” e “inclusão”, fornece as bases legais para que o aluno com deficiência seja protagonista no processo educativo e tenha suas especificidades respeitadas pelo estabelecimento de ensino que o recebe.

45 Sobre a diferenciação entre inclusão e integração, remetemos às ponderações feitas às páginas 58 e seguintes deste estudo.

46 Problematizaremos melhor o tema do apoio especializado aos estudantes com deficiência quando, na seção 5, formos analisar os dados da pesquisa realizada no Ministério Público de Pernambuco (MPPE).

Ainda assim, o novo olhar da LBI sobre a inclusão da pessoa com deficiência nos ambientes de ensino não é recebido sem ressalvas. Como já foi abordado no item 1.3 deste estudo, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) ingressou perante o STF com uma ADI a fim de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 28, parágrafo 1º e o art. 30 da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015).

Na ADI 5357/DF, a demandante utilizou como argumento a defesa da autonomia privada das instituições privadas de ensino, que estaria sendo violada pela exigência imposta pela LBI de que as escolas da rede particular não poderiam recusar matrículas de alunos com deficiência.

No campo dos direitos patrimoniais, as críticas de parte da doutrina se amparam no fato de que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, ao positivizar juridicamente a capacidade civil plena dos indivíduos que possuem alguma limitação física e/ou psíquica, não levou em consideração a necessária proteção da pessoa com deficiência no que concerne ao patrimônio. Nessa esteira, Luana Ferreira Bernardes se posiciona em dissertação sobre o tema:

Desta forma, parece que o Estatuto considerou que a emancipação legal tem o condão de atuar, por si só, como o marco saneador de quaisquer fragilidades, dificuldades e vulnerabilidades que o déficit funcional pode representar para a atuação independente do deficiente na esfera patrimonial. Esqueceu-se o legislador que o novo emancipado requer mecanismos de proteção não mais em razão de sua incapacidade necessária, mas sim em razão de sua condição inerente de vulnerabilidade. De forma mais grave, esqueceu-se o legislador que a sociedade e a lógica do mercado de consumo, sem a fixação de contracautelas específicas, não vão pressupor o grau do déficit de cognoscibilidade do sujeito para realizar contratações diárias e, assim, conferir-lhes tratamento respeitoso em sua dignidade (BERNARDES, 2017, p. 104).

Não obstante as críticas contrárias, é necessário compreender que a construção exegética de uma legislação não se encerra em sua promulgação. Após a conclusão do texto da lei, é a partir da aplicação da LBI que será possível perceber as necessidades de adaptação interpretativa para melhor proteger os direitos da pessoa com deficiência. Isso porque é o melhor interesse desses indivíduos que deve nortear a interpretação da referida lei.

Contudo, não se pode, de antemão, pretender descartar a importância de uma legislação com base na tese de que o diploma pode ser utilizado de forma a gerar uma maior vulnerabilidade às pessoas com deficiência. Nesse sentido, aos operadores do direito cumpre a tarefa de coibir uma utilização da LBI que, ao invés de beneficiar esses indivíduos, possam colocá-los em situação de risco.

A análise do caso concreto deve servir de parâmetro para os membros do Poder Judiciário na aplicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, e será através do cotidiano das

demandas jurídicas que poderá haver o aprimoramento interpretativo do texto legal, de forma a priorizar a proteção dos destinatários da legislação.

É preciso, por outro lado, levar em consideração que a LBI avança fortemente na consolidação do paradigma da educação inclusiva, no sentido de fomentar a convivência das pessoas com deficiência em pé de igualdade com os demais estudantes. Para isso, impõe obrigações tanto às instituições de ensino públicas como às privadas para rechaçar quaisquer atos de discriminação, seja no acesso ou permanência desses alunos nos espaços de ensino/aprendizagem.

A edição de leis como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, assim como das demais legislações aqui analisadas, é de suma relevância para a consolidação de uma estrutura de ensino que seja capaz de incluir e lidar com o educando com deficiência considerando suas especificidades. Os diplomas normativos, assim, servem como bússolas para guiar os passos daqueles que trabalham com educação para tornar esse campo mais plural e inclusivo.

Por outro lado, avancemos no debate da educação inclusiva rumo à discussão de que os trabalhos legislativos são insuficientes para garantir o direito humano à educação da pessoa com deficiência. O texto da lei puro e simples não é capaz de operar modificações na vida concreta daqueles que possuem alguma limitação física e/ou psíquica, sem que haja participação e investimento do Estado.

Nessa esteira, é imprescindível refletir sobre o papel do Poder Público na implementação de políticas públicas para uma educação inclusiva. O maior desafio, por assim dizer, é que a abstração da lei possa se transmutar em instrumentos estatais de proatividade que convertam as disposições legais em ações efetivas de inclusão social da pessoa com deficiência.

Sendo assim, passaremos no próximo tópico a uma análise crítica dos desafios à implementação das políticas públicas em matéria de educação inclusiva, no sentido de lançar luz sobre os principais entraves à execução de projetos estatais na área e possibilitar uma ponte para a discussão na seção 5, que enfoca a pesquisa de campo no MPPE sobre a realidade das escolas públicas do município do Recife no que tange à inclusão da pessoa com deficiência.

4.2 Políticas públicas na perspectiva dos Direitos Humanos: uma porta aberta à educação inclusiva

Diante do debate da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, dentre os quais está o direito à educação, a discussão sobre a execução e aplicabilidade prática das políticas públicas ainda constitui ponto nodal para se responder à pergunta: por que temos tantas leis, tratados internacionais, resoluções e um extenso arcabouço normativo, mas isso não se reflete na concretização de ações estatais para melhorar os serviços em áreas como educação, saúde, moradia, assistência social?

Conforme visto no início deste capítulo, há uma legislação ampla no que se refere à educação inclusiva da pessoa com deficiência, mas muito do que ali está escrito não corresponde à realidade de grande parte desses indivíduos, que continuam alijados dos espaços de ensino aprendizagem.

Como já ressaltado neste estudo, o Brasil possui cerca de 45 milhões de pessoas com deficiência, o que equivale a 23,9% da população no país. No sistema educacional brasileiro, a maior preocupação deixou de ser o acesso das pessoas com deficiência ao ensino e se concentra na permanência deles nas escolas, através de um projeto pedagógico que priorize as especificidades desse grupo. Segundo o Censo 2010, 95,2% das crianças com deficiência, na faixa dos 6 aos 14 anos, frequentam a escola. Por outro lado, o mesmo estudo aponta que 61,1% dos indivíduos com deficiência com 15 anos ou mais não tinham instrução ou possuía apenas o ensino fundamental incompleto.

Frisa-se que, neste tópico, não será feita uma análise das políticas públicas em um viés estritamente administrativista ou pautado na gestão dessas políticas. O intuito é estabelecer a relação entre essa temática e a efetivação dos Direitos Humanos, haja vista que a garantia dos direitos sociais necessita de uma ação proativa do Estado, ou seja, uma atuação positiva que possibilite a implementação desses direitos. Aqui, tem-se uma diferença quando comparados aos direitos civis e políticos, pois, geralmente, esses exigem, para sua concretização, uma atuação negativa (abstenção por parte do poder estatal).

Nessa esteira, fica evidente que só será possível avançar no campo dos DH quando os estudos em políticas públicas estiverem em consonância com as demandas e necessidades da população. O discurso dos Direitos Humanos não está imune às transformações sociais e deve se renovar constantemente. Não pode esse discurso ser estagnado, como se tivesse alcançado

o apogeu. Ressalta-se aqui o que Boaventura de Sousa Santos denominou de “ilusão do triunfalismo”, baseada na concepção dos DH como um fim em si mesmo, na “ideia de que a vitória dos direitos humanos é um bem humano incondicional. Assume que todas as outras gramáticas da dignidade humana que competiram com a dos direitos humanos eram inerentemente inferiores em termos éticos e políticos” (SANTOS, 2014).

O fato é que os Direitos Humanos, como aponta o próprio Boaventura, não possuem o condão da auto-aplicabilidade, principalmente no que concerne aos direitos sociais, econômicos e culturais. Em outras palavras: a mera positivação em documentos internacionais e no âmbito nacional não basta para dizer que temos efetivamente a vivência dos Direitos Humanos no dia a dia das pessoas:

Ao longo dos últimos duzentos anos, os direitos humanos foram sendo incorporados nas constituições e nas práticas jurídico-políticas de muitos países e foram reconceitualizados como direitos de cidadania, diretamente garantidos pelo Estado e aplicados coercitivamente pelos tribunais: direitos cívicos, políticos, sociais, econômicos e culturais. Mas a verdade é que a efetividade da proteção ampla dos direitos de cidadania foi sempre precária na maioria dos países. E a evocação dos direitos humanos ocorreu sobretudo em situações de erosão ou violação particularmente grave dos direitos de cidadania (SANTOS, 2014).

Nesse sentido, Boaventura chama a atenção para que violações de Direitos Humanos ocorrem cotidianamente sem que se dê conta da maioria delas. A dificuldade de inclusão das pessoas com deficiência nos espaços educativos é um exemplo disso.

Por mais que haja leis que garantem a educação inclusiva, essa caminha a passos lentos na realidade. Crianças ainda são impedidas de se matricularem, mesmo tal prática sendo vedada por lei. Alunos são discriminados nas salas de aula e não recebem o atendimento especializado. Diante da flagrante realidade de exclusão, cabe indicar: que papel as políticas públicas (ou a ausência delas) tem na perpetuação da desigualdade entre alunos com e sem deficiência nas instituições de ensino? Isso é o que se pretende investigar mais detidamente neste tópico.

4.2.1 Direitos Humanos e políticas públicas: uma amálgama necessária

O estudo sistemático voltado às políticas públicas (PP) é relativamente recente. Delaplace e Vázquez (2011) apontam que o marco inicial da disciplina foi a publicação, em 1951, do texto “A orientação para as políticas”, de Harold D. Lasswell e ganhou maior destaque no contexto da Guerra da Coreia. À época, os autores destacavam como objetivo

central do estudo das PP dar racionalidade às ações governamentais. Trazendo a discussão para os dias de hoje, a preocupação gira em torno de como as políticas públicas podem garantir o maior bem-estar possível à população.

Cabe ressaltar que, do ponto de vista jurídico, torna-se improvável estabelecer uma uniformidade na exteriorização das políticas públicas, o que dificulta a posterior judicialização, em caso de descumprimento. Gomes (2011), amparada nos estudos de Maria Aparecida Dallari Bucci, salienta que “está muito distante um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico. Ora aparece como Emenda Constitucional, ora aprovada por lei, ora sob a forma de programas instituídos por ato administrativo” (p. 91). E conclui:

Isso acaba se refletindo em dúvidas quanto à vinculação dos instrumentos de expressão das políticas e à possibilidade de seu cumprimento ser exigido em juízo. Que a justiciabilidade existe não há como negar, em face do art. 5º XXXV, da Constituição Federal, mas os modos de exercê-la é que são vários, dentre eles a ação civil pública (GOMES, 2011, p. 91).

Voltaremos a tratar sobre a judicialização das políticas públicas, quando formos abordar a atuação do Ministério Público para a efetivação do direito humano à educação da pessoa com deficiência.

Neste tópico, utilizaremos como base o texto de Delplace e Vázquez intitulado “Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um campo em construção” (2011) que, dentre suas várias contribuições, lança uma luz sobre o conceito de PP:

(...) é um conjunto de procedimentos que incluem a alocação de insumos por parte do governo (financeiros, humanos, informação, etc), que devem ser obtidos de acordo com o princípio da economia e processados com uma lógica de produtividade para obter produtos que possam gerar, no curto prazo, certos resultados (DELAPLACE; VÁZQUEZ, 2011, p. 40).

O artigo também possibilita entender como se processa o ciclo das PP, desde a formação de um problema público, passando pela estruturação do problema e elaboração do conjunto de possíveis soluções e análise dessas até a tomada de decisão, implementação e avaliação.

A seguir, aplicamos as etapas do ciclo apontadas pelos autores a um exemplo hipotético relacionado à educação inclusiva⁴⁷:

⁴⁷ Um esquema ilustrativo com o encadeamento dessas etapas pode ser conferido nos “Apêndices” desta dissertação (vide Apêndice 2).

- **Fase 1 - Problema Individual:** dificuldade de um pai ou uma mãe em encontrar escola para matricular filho(a) com deficiência;
- **Fase 2 - Problema Social:** dificuldade dos pais de encontrarem escola para matricular os filhos(as) com deficiência em uma localidade específica;
- **Fase 3 - Problema Público:** ausência de condições para a inclusão da pessoa com deficiência nas escolas (por exemplo, escolas municipais);
- **Fase 4 - Estruturação do Problema:** ausência de estrutura e profissionais capacitados para receber alunos com deficiência nas escolas;
- **Fase 5 - Soluções Possíveis:** melhoria de infraestrutura, contratação de pessoal e capacitação de profissionais para educação inclusiva e ainda fomento à elaboração de propostas inclusivas nas escolas, etc;
- **Fase 6 - Análise de Soluções:** ponderação na prioridade de aplicação das soluções possíveis;
- **Fase 7 - Tomada de Decisão:** escolha por priorizar a contratação e capacitação de profissional para a educação inclusiva;
- **Fase 8 - Implementação da Decisão:** processos de seleção, contratação e capacitação de profissionais para educação inclusiva;
- **Fase 9 - Avaliação:** análise dos resultados obtidos com a implementação e os impactos da PP para a solução do problema público

A partir da situação acima ilustrada, é possível perceber que o ciclo das políticas públicas envolve etapas em que predominam o aspecto político, como por exemplo, nas fases de estruturação do problema, na análise das soluções possíveis e na tomada de decisão. Em outras, prevalece o critério técnico, a exemplo da fase de avaliação. Entretanto, cabe ressaltar que as etapas não se processam de forma estanque e irreversível, pois se “trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente” (DELAPLACE; VÁZQUEZ, 2011, p. 36).

Porém, além de chamar a atenção para a dinamicidade do ciclo de políticas públicas, a preocupação de Delaplace e Vázquez vai além: os autores se empenham em debater como a dinâmica das políticas públicas com as especificidades e limitações da burocracia estatal pode se compatibilizar com a cultura dos Direitos Humanos.

A primeira influência dos Direitos Humanos na implementação de políticas públicas diz respeito ao empoderamento dos sujeitos. Isso quer dizer que as políticas públicas devem ser percebidas para além da ideia de contrapartidas estatais a problemas sociais específicos. As PP, em um sentido mais amplo, são responsáveis pelo cumprimento de direitos.

Sendo assim, mais do que um viés assistencialista, a meta das políticas públicas está intrinsecamente ligada à construção da ideia de sujeito de direitos e, portanto, a sua elaboração e implementação não podem estar desconexas do diálogo com a população. Sendo assim, pensar o ciclo das PP restrito ao âmbito burocrático-estatal, sem dialogar com os indivíduos, acarreta o que poderíamos chamar de vício de origem, pois o processo se encontra apartado da realidade social, acarretando a exclusão dos principais destinatários das PP: os cidadãos. Portanto, “(...) o sujeito não só pode, mas deve participar das decisões políticas vinculantes como parte do processo do exercício de autodeterminação” (DELAPLACE; VÁZQUEZ, 2011, p. 45).

Nesse sentido, uma maior centralidade dos sujeitos de direitos nas políticas públicas é responsável por romper o paradigma tradicional das PP e abrir espaço para uma percepção mais holística sobre o tema. Quando se compara as duas correntes, “a primeira [*a PP tradicional*] é muito mais focada em problemas específicos, a segunda [*PP em DH*] é muito mais integral (holística) e entende o ‘problema público’ de forma bastante diferente: como exercício de direitos” (Ibidem, p. 47).

DeLaplace e Vázquez salientam que nos documentos internacionais em matéria de Direitos Humanos é possível encontrar parâmetros para aplicação dos mecanismos de participação da população na construção de políticas públicas, porém a possibilidade de incidência desses mecanismos depende sobremaneira do contexto institucional:

A capacidade de incidência da sociedade civil em PP dependerá, por outro lado, do contexto institucional, que pode ser propício ou não à criação e, dependendo do caso, à institucionalização, de mecanismos de participação efetiva de organizações civis, sociais e comunitárias no monitoramento, tomada de decisão e avaliação das PP, programas e ações, garantindo previamente condições adequadas de consulta e informação oportuna, acessível e compreensível (Ibidem, p. 46).

Dessa maneira, a participação transversal da população será menos ou mais efetiva de acordo com a abertura institucional para que os cidadãos possam intervir na elaboração, efetivação e monitoramento das PP. É fundamental, portanto, que o próprio Estado viabilize as condições para essa intervenção através de ferramentas como, por exemplo, a consulta pública, incentivo à participação de organizações da sociedade civil e a elaboração de instrumentos de monitoramento acessíveis.

Também no campo da aproximação das PP com os Direitos Humanos, dois conceitos são essenciais para possibilitar uma decisão menos unilateral e antipluralista:

intersetorialidade e intergovernabilidade, compreendidos por DeLaplace e Vázquez nos seguintes termos:

As PP em DH devem compreender ações, planos e orçamentos de diferentes setores e entidades públicas, que devem agir de forma coordenada e rompendo o paradigma setorial da competência por áreas (intersetorialidade). Também devem permitir a articulação nos diferentes níveis territoriais do governo: nacional, estadual e municipal (intergovernabilidade) (Ibdem, p. 45).

Nessa esteira, a atuação estatal deve se encaminhar para uma maior interação entre os diferentes setores da divisão burocrática do Estado, tendo em vista que a implementação de uma política pública dificilmente produz impactos exclusivamente em uma área social. Por isso, a organização estatal deve estar disposta a promover a articulação, por exemplo, entre os ministérios (no âmbito federal) e as secretarias (nos âmbitos estadual e municipal), assim como entre as instâncias federal, estadual e municipal.

Outro ponto essencial na discussão sobre as políticas públicas é a necessidade de controle da atuação estatal através de instituições internas e externas, que monitorem a prestação de contas dos entes governamentais. De acordo com Simini (2017), o conceito de *accountability*⁴⁸ foi adotado no Brasil para designar as estratégias de averiguação do orçamento público, bem como os instrumentos de responsabilização em casos de atos irregulares.

O'Donnell (1998) tradicionalmente classifica a *accountability* em vertical e horizontal. A primeira tem sua exteriorização por meio dos processos eleitorais, pelos quais os cidadãos têm a prerrogativa de manter seus representantes políticos ou optar pela renovação nas esferas do Executivo e Legislativo. A *accountability* vertical, como afirma O'Donnell, é um dos pilares que assegura a consolidação dos estados democráticos: “por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte” (O'DONNELL, 1998, P. 28). Essa modalidade permite que os cidadãos “possam exercer seu direito de participar da

48 Contextualizando a origem e o significado da palavra, Pinho e Sacramento (2009) destacam que “Verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma, pois desde 1794 ela consta no dicionário. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o aparecimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações” (Ibidem, p. 30).

Entretanto, nos regimes democráticos, as eleições são, comumente, realizadas em períodos espaçados, de forma a garantir o cumprimento dos mandatos por aqueles que foram eleitos. Sendo assim, apenas a *accountability* vertical não se mostra suficiente na tarefa de possibilitar um acompanhamento e controle da prestação de contas por parte dos órgãos estatais. Por tal motivo, O’Donnell dá vazão ao conceito de *accountability* horizontal, que, como destaca Pinho e Sacramento, abarca um controle intraestatal realizado por:

(...) agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (...) (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

O’Donnell, há duas décadas, já fazia uma crítica à falta de sustentação da *accountability* horizontal na América Latina, assim como em outros países como as Filipinas, Coreia do Sul e Taiwan, denominados pelo autor de “novas poliarquias”⁴⁹. Na argumentação do professor da Universidade de Notre Dame (EUA), essas sociedades se estruturam de forma a permitir a existência da *accountability* vertical, entretanto não desenvolveram as bases para efetivar a dimensão horizontal, sendo “fraca ou intermitente” (1998, p. 28).

Entre os aspectos que violam a *accountability* horizontal, O’Donnell identifica duas direções principais, quais sejam a usurpação ilegal de autoridade dentro da estrutura estatal e a corrupção ligada ao recebimento de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para outrem. Sobre os desafios para a consolidação da *accountability* horizontal, O’Donnell chega a uma conclusão bastante atual no que se refere à atuação dos políticos nos diferentes contextos estatais, e que se amolda a práticas recorrentes no cenário da política brasileira:

(...) os incentivos para muitos indivíduos em posição de poder e seus afilhados continuarem com suas práticas escassamente liberais e republicanas são extremamente fortes, e o componente democrático predominante, especialmente quando lido através de um código delegativo, pouco melhora a situação. Em contraste, à exceção dos indivíduos particularmente altruístas, os incentivos para

49 O’Donnell utiliza o termo democracias políticas como sinônimo de poliarquias. Para dar contornos ao conceito, ele se utiliza das teorias de Robert Dahl (1989, p. 221) e apresenta, em nota de rodapé, os 10 atributos a serem preenchidos para que um Estado seja considerado uma poliarquia. São eles: “1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; e 7) Liberdade de associação. Em O’Donnell (1996), seguindo diversos autores lá citados, propus que se adicionasse: 8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juizes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. Tomo esses dez atributos em conjunto como definidores da poliarquia” (O’Donnell, 1998, p.27) .

perseguir a *accountability* horizontal são débeis, especialmente se, como tenho insistido, a realização de um nível significativo dessa *accountability* requeira a coordenação de diversas agências, cada uma delas sujeitas a estratégias *divide et impera* (O'DONNELL, 1998, p. 51).

Além das dimensões vertical e horizontal esboçadas por O'Donnell, para uma análise das políticas públicas na relação com os Direitos Humanos, é imprescindível acrescentar a dimensão societal, que é apresentada como uma extensão da *accountability* vertical, mas que com ela não se confunde. Isso porque a dimensão societal não se restringe apenas ao processo eleitoral, mas engloba estratégias de monitoramento da atividade estatal por “atores” sociais que estão fora do aparelho do Estado. É aqui que se encaixa o controle exercido pelos movimentos sociais, organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil. Sobre a *accountability* societal, Zielinski (2015) ressalta que não é aceita por O'Donnell, pois este afirma que não há como ela resultar, por si só, em responsabilização e aplicação de sanções a atos irregulares.

Entretanto, Zielinski (2015) salienta que a *accountability* societal “emerge como mecanismo de controle social da Administração Pública (ou mesmo do Estado-Administração, se considerado o aspecto político-administrativo), complementar aos controles institucionais do Estado” (p. 105). Nesse sentido, há uma intrínseca interação entre essa dimensão com as vertical e horizontal, “logo, a *accountability societal* se aperfeiçoa mediante o ‘empréstimo’ da sanção que reveste a *accountability* horizontal e, em certo alcance, a vertical eleitoral” (Ibidem, p. 105).

Dessa forma, o aperfeiçoamento do monitoramento societal permite não só um reforço às dimensões vertical e horizontal, mas amplia as possibilidades de se fomentar políticas públicas mais condizentes com as necessidades da população. Isso porque não há parâmetro mais fidedigno para a elaboração dessas políticas públicas do que a voz dos cidadãos e das cidadãs, aos quais os projetos estatais se destinam.

Sendo assim, o que se pretendeu até aqui enfatizar é que uma construção de políticas públicas restrita aos gabinetes do poder público corre o risco de gerar um descompasso em sua implementação, pois não está alinhada com as demandas da população. Ouvir esses indivíduos possibilita uma melhor compreensão de quais dificuldades precisam ser sanadas e quais caminhos devem ser percorridos no ciclo das políticas públicas para que seja possível obter resultados efetivos.

Não se quer, por outro lado, afirmar que a participação social na formulação de políticas públicas é um processo sempre linear e harmônico. As divergências no seio da sociedade civil podem gerar conflitos em diferentes setores sociais, resultando em uma dificuldade de se obter consensos sobre os rumos a se tomar no ciclo de uma PP.

Entretanto, mesmo sabendo que, em determinados contextos, a própria dimensão societal pode gerar rupturas ao ciclo das políticas públicas, é inerente ao processo democrático o convívio entre os dissensos. É intrínseco à democracia promover o pluralismo de ideias e o diálogo entre lados divergentes para se chegar ao consenso a partir dos dissensos.

Percebendo que, apesar das vozes dissidentes, é necessário estimular a participação da sociedade civil na elaboração e monitoramento das políticas públicas, passemos a investigar como se dá essa participação nas PPs voltadas à concretização do direito humano à educação das pessoas com deficiência.

4.2.2 Educação inclusiva e a participação social na elaboração de políticas públicas

Uma compreensão democrática para a realização de políticas públicas relacionadas à educação inclusiva precisa estar, antes de tudo, em consonância com a realidade das instituições de ensino, sejam públicas ou privadas, e com os profissionais que estão diretamente envolvidos no processo de ensino/aprendizagem.

Portanto, não há como se pensar em PP efetivas nessa área sem que haja um envolvimento dos profissionais de educação, sejam eles professores, pedagogos, psicólogos ou assistentes sociais. O compromisso em construir práticas inclusivas nos ambientes educacionais deve abarcar a participação de toda a comunidade escolar com o intuito de fomentar e compartilhar experiências exitosas e contribuir para que essas sejam visibilizadas no âmbito estatal e orientem a formulação, execução e o monitoramento das políticas públicas. Sendo assim, há uma dupla responsabilidade: interna, na escola que o profissional atua, e externa, para a consolidação da educação inclusiva como projeto coletivo:

Na inclusão educacional, torna-se necessário o envolvimento de todos os membros da equipe escolar no planejamento de ações e programas voltados à temática. Docentes, diretores e funcionários apresentam papéis específicos, mas precisam agir coletivamente para que a inclusão escolar seja efetivada nas escolas. Por outro lado, torna-se essencial que esses agentes dêem (*sic*) continuidade ao desenvolvimento profissional e ao aprofundamento de estudos, visando à melhoria do sistema educacional (SANT'ANA, 2005, p. 228).

Como bem salienta Milani (2007), um modelo de políticas públicas centrado exclusivamente na atuação burocrática do Estado vem sendo desconstruído desde a década de 1990, quando entidades da sociedade civil passaram a exigir uma participação mais efetiva na formulação das PP. Essa participação caracteriza uma gestão pública contemporânea, na qual a participação de diferentes atores sociais na elaboração, implementação e avaliação das decisões políticas “tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas” (p. 554).

A despeito da visibilidade alcançada nas últimas décadas pelas organizações sociais, o ciclo das PP não se mostra inteiramente aberto à influência societal nos processos decisórios. No tocante à educação inclusiva, as medidas estatais não contemplam a indispensável articulação com as instituições de ensino, o que gera uma discrepância entre as metas das políticas públicas e as necessidades do sistema educacional que se pretende inclusivo.

Prova mais incontestável dessa discrepância é que, apesar das inúmeras legislações e propostas estatais para a inserção da pessoa com deficiência nos espaços educativos, a maioria das instituições de ensino não está preparada para receber educandos que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

A realidade da educação inclusiva está muito distante daquela que se encontra nos diplomas legislativos ou nos programas sociais do Estado. Essa ineficácia se dá pela incapacidade dos setores estatais em dialogar com a sociedade, de possibilitar a participação social na elaboração das políticas públicas que, ao fim e ao cabo, são destinadas a atender as carências da população nas diferentes esferas de direitos.

Outro indício que aponta para esse diagnóstico são as demandas que chegam aos órgãos que fiscalizam a atuação estatal. É possível identificar que, quando se trata de educação inclusiva, as barreiras que impedem a concretização do direito humano à educação das pessoas com deficiência se repetem, como num ciclo vicioso.

A partir da pesquisa de campo executada nas Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) entre 19 de fevereiro e 12 de abril de 2018, foi possível constatar que os inquéritos relacionados à educação inclusiva nas instituições públicas do município do Recife (PE) trazem em seu bojo queixas e denúncias similares.

Destarte, apesar da grande quantidade de inquéritos, chega-se à conclusão de que não são muitas as variáveis que impedem a inclusão da pessoa com deficiência. Como dito, elas se repetem e esse fato indica claramente que há uma ausência de compreensão das demandas sociais por parte do Poder Público. Faltam, portanto, políticas públicas que possam dar voz àqueles que trabalham nos espaços educacionais e às pessoas com deficiência, de forma a possibilitar estreitar os laços entre o Estado e a sociedade.

Na seção 5, detalha-se como a pesquisa empírica no MPPE denuncia uma realidade educacional que não fornece aos estudantes com deficiência condições básicas à permanência e à execução de um projeto político-pedagógico minimamente inclusivo.

A situação das escolas públicas do município do Recife demonstra a incapacidade do poder estatal em solucionar demandas repetitivas que apontam para a recorrência de falhas estruturais no sistema educacional local. Para que seja possível compreender aprofundadamente as origens desses obstáculos, é necessário fazer uma breve introdução sobre a instituição Ministério Público, traçando também um panorama resumido do MPPE.

Em seguida, iremos nos deter aos dados colhidos durante a análise dos inquéritos civis, para assim elucidar como as denúncias convergem para a construção de um mapa nítido dos gargalos da educação inclusiva nas escolas públicas do Recife. Ao todo foram analisadas 32 denúncias realizadas entre os anos de 2016 e 2017.

O último capítulo deste estudo, portanto, irá detalhar a pesquisa de campo no MPPE, focando na análise documental empreendida ao longo desses quase dois meses de trabalho no órgão ministerial.

5 MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DO DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO: DESAFIOS À INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

“Entre a realização e a aspiração está a imaginação do possível para além do real existente. Essa imaginação é composta das perguntas que constituem o desenho dos horizontes emancipatórios. Não se trata, pois, de quaisquer perguntas, mas sim de perguntas que resultam do excesso de aspirações em relação a realizações de práticas concretas”. (Boaventura de Sousa Santos/ Leonardo Avritzer)

Como dito anteriormente, o capítulo final desta dissertação está voltado à pesquisa de campo realizada nas Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), no período de 19 de fevereiro a 12 de abril de 2018.

Durante os quase dois meses de estudo empírico, foram coletadas informações referentes a 32 procedimentos, entre inquéritos civis e procedimentos administrativos, que envolvem denúncias sobre a prestação do ensino inclusivo no município do Recife (PE).

Optou-se por delimitar o universo da pesquisa aos processos em curso entre os anos 2016 e 2017, tomando por base a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência. Todas as análises dizem respeito às instituições municipais da rede pública de ensino, para transversalmente ao objetivo geral e específicos desta dissertação, perceber a responsabilidade do Poder Público frente à realidade de uma educação que não contempla as pessoas que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

Metologicamente, não se trata de uma incursão meramente quantitativa, apesar de ser inevitável trabalhar paralelamente com os números para sustentar as conclusões apresentadas. Apesar de não concordamos com a expressão “os dados falam por si”, entendemos que eles são úteis a qualquer pesquisador interessado em conhecer a realidade social. Mas apenas estatísticas não são suficientes para que avancemos na compreensão das dificuldades que impedem a concretização do direito humano à educação da pessoa com deficiência.

Ainda mais quando, como é o caso da pesquisa aqui realizada, os dados não demonstram grande variabilidade. A pesquisa documental nos mostra um ciclo vicioso em que as denúncias apontam para os mesmos problemas e eles se repetem. Como veremos mais detalhadamente ao longo deste capítulo, o foco das reclamações nos procedimentos está na insuficiência ou mesmo na ausência de profissionais habilitados para lidar com os educandos

com deficiência. Em que pesem as particularidades de cada caso, essa denúncia está contida em todos os autos estudados.

Tem-se, portanto, uma falha estrutural que o ente municipal, enquanto poder público, não foi capaz de sanar, mesmo tendo alegado em sua defesa a elaboração e a implementação de políticas públicas na área. É notória a tentativa do Estado em protelar a resolução dos conflitos, quase sempre se utilizando da alegação de que a burocracia impede a pronta solução das queixas dos cidadãos.

Ao longo das conclusões da pesquisa, trataremos de temas como a utilização de estagiários de nível médio e superior para o atendimento especializado, bem como a falta de estrutura e de um projeto político-pedagógico dentro das escolas que contemple os estudantes com deficiência. Há casos, inclusive, em que a assistência a esses alunos é tão deficitária, que eles deixam de frequentar as aulas por não encontrarem condições mínimas que possibilitem um processo de ensino/aprendizagem inclusivo. Em outros inquéritos, o próprio corpo docente ou a direção da unidade de ensino “recomenda” que o aluno não compareça à escola ou esteja presente em dias específicos durante a semana, sob a justificativa de não ter como recebê-lo ou profissional para acompanhá-lo.

Sabendo-se que esses procedimentos tramitam em sigilo, pois possuem informações sobre crianças e adolescentes, tomamos o cuidado de preservá-los integralmente substituindo a identificação das partes envolvidas e das escolas denunciadas por nomes fictícios.

Isso porque não se quer provocar discussões pontuais sobre problemas específicos de cada unidade de ensino denunciada. O estudo de caso aqui proposto tem a intenção de analisar a atuação do MPPE e, como reflexo dessa análise, destacar os obstáculos encontrados pelo caminho para se chegar a uma educação que contemple a todos, independente de ter ou não deficiência.

Antes de abordarmos especificamente os dados coletados no MPPE, faz-se necessário abrir um parêntese para apresentar, em linhas gerais, a natureza jurídica e institucional do Ministério Público, enquanto órgão autônomo e independente dos três poderes da federação, além de ressaltar a sua importância para a tutela dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

Após essa breve introdução, passaremos a tratar especificamente dos temas acima citados, salientando que não é pretensão esgotar as discussões levantadas. Pelo contrário, a ideia é despertar nos leitores inquietação sobre os assuntos. Como um trabalho acadêmico,

esta dissertação busca provocar reações, para gerarem ações e impactos positivos à transformação social. Tentamos, portanto, dar uma pequena contribuição no sentido de tornar essa transformação possível.

5.1 O papel garantidor do Ministério Público na proteção dos Direitos Humanos

Antes focar os dados dos inquéritos objeto deste capítulo, cumpre fazer uma breve análise sobre a relevância do Ministério Público⁵⁰ (MP) enquanto instituição democrática destinada à tutela dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. Em seguida, destacaremos as características institucionais do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), com o intuito de aproximar o leitor do campo de pesquisa. Só então, entraremos na discussão sobre os procedimentos – inquéritos civis e procedimentos administrativos – avaliados durante a incursão empírica empreendida.

Ismail Filho (2009), utilizando como referência a obra “O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito”, de José Eduardo Sabo Paes, adverte que, mesmo não possuindo a configuração atual, há resquícios, nas Idades Antiga e Média, de atores sociais que – a exemplo dos Magiai, no Egito, e dos Saions germânicos e Bailos e Senescais, no período feudal – exerciam, levando em consideração o contexto histórico de cada época, funções análogas a dos membros do MP. Por outro lado, o mesmo autor destaca que só no século XIV começou a se construir a “feição moderna do Ministério Público”.

Borges (2008) destaca as primeiras referências ao MP no Direito português à época das Ordenações Afonsinas (1447) e Manuelinas (1514), como órgão destinado ao fortalecimento do Poder Real. Entretanto, aponta que, no Brasil, somente a partir da Constituição de 1934, o Ministério Público alcançou a “institucionalização constitucional” (p. 8).

Cumpre frisar que, embora o Ministério Público⁵¹ não seja criado pela atual Constituição Federal⁵², foi o texto constitucional de 1988 que o consagrou como órgão

50 A nomenclatura *Parquet* será utilizada como sinônimo de Ministério Público nesta dissertação. A expressão, comumente utilizada no discurso jurídico, é definida como “Termo jurídico muito empregado em petições como sinônimo de Ministério Público ou de algum dos seus membros. Por exemplo, ‘os representantes do Parquet opinaram pelo deferimento do pedido’” (Dicionário Jurídico). Disponível em < <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/900/Parquet> >. Acesso em 02 dez. 2018.

51 Para fins constitucionais, o MP abarca tanto o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, quanto os Ministérios Públicos dos Estados, dentre os quais está o MPPE.

indispensável ao Estado Democrático de Direito, declarando expressamente a sua autonomia funcional e administrativa.

Por intermédio da Constituição Cidadã, fica evidente a independência do MP em relação aos três poderes clássicos – Legislativo, Executivo e Judiciário. O constituinte incluiu o MP como uma das funções essenciais à justiça, destacando como missão “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

O parquet brasileiro é órgão independente de tutela do interesse público, necessitando estar desvinculado do exercício administrativo do governo, contra quem poderá atuar extra ou judicialmente quando entender adverso o interesse estatal em relação ao da sociedade, realizando função administrativa distinta da do Poder Executivo. O Ministério Público, conforme Fernando Antonio Negreiros de Lima, é um braço do Estado na sociedade civil. Porém, em equivalência, é um braço da sociedade civil no corpo do Estado, com funções de controle da coisa pública (BORGES, 2008, p. 21).

Nesse ponto, um adendo se faz necessário: o texto constitucional afirma ser da competência do MP a tutela dos direitos indisponíveis, ou seja, aqueles que os cidadãos não podem abdicar, seja parcial ou totalmente. Entre esses estão os direitos sociais. A educação, assim, claramente está incluída entre os interesses a serem salvaguardados pela atuação do órgão ministerial. Eis o motivo pelo qual o Ministério Público, em sua estrutura organizacional, apresenta promotorias específicas para o direito à educação, à saúde, ao meio ambiente, defesa do consumidor, entre outros.

Sobre a efetivação do direito humano à educação e a responsabilidade do MP para garantir o cumprimento das políticas públicas nessa área, ressaltamos o seguinte trecho do artigo “Direito à educação e o Ministério Público”:

O Ministério Público, como instituição do Estado brasileiro encarregada por zelar pelos direitos coletivos e individuais indisponíveis, tem a obrigação de monitorar as políticas públicas que visam a concretizar os direitos humanos e, entre estes, o da educação. Precisa atentar para as distorções existentes e exigir dos Poderes Públicos as medidas adequadas para que os objetivos consignados nas convenções internacionais de direitos humanos e na Constituição sejam efetivados (CASTILHO, p.10).

Constitucionalmente, ao MP são atribuídos três princípios institucionais: unidade, indivisibilidade e independência funcional. O primeiro deles refere-se ao fato de que, apesar de ter uma estrutura organizada em diferentes promotorias, o órgão é uno, sob a chefia do procurador-geral de justiça. Em que pese estar dividida em diferentes ramos, não cabe falar em diferentes instituições.

Como decorrência lógica da unidade, a indivisibilidade estabelece não ser a atuação dos promotores e procuradores de justiça personalíssima. Em outras palavras, como atesta Gomes (2011), eles representam o Ministério Público nas ações e, nos termos da lei, podem ser substituídos em caso de impedimentos, suspeição, férias, licença e vacância.

A independência funcional, por sua vez, está atrelada à prerrogativa dos membros do MP de atuarem, de acordo com as atribuições legais, sem a interferência dos órgãos estatais ou mesmo do procurador-geral de justiça. A chefia deste é de natureza administrativa, e não funcional:

Trata-se de garantia funcional para que os agentes do Ministério Público possam servir aos ditames da lei sem o risco de terem de se curvar aos interesses dos governantes. Nem o Procurador-Geral da Justiça e nem os integrantes dos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público podem interferir na solução que dependa da convicção do membro da Instituição, e sim garantir a irrestrita independência funcional (GOMES, 2011, p. 235).

Como forma de resguardar a atuação independente dos promotores e procuradores de justiça, a própria Constituição Federal prevê as seguintes garantias funcionais: 1) **vitaliciedade**: após dois anos de exercício, o membro do MP só perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado; 2) **inamovibilidade**: salvo por motivo de interesse público, a remoção do promotor ou procurador de justiça só se dará por iniciativa própria e 3) **irredutibilidade de subsídios**: a remuneração dos membros do MP não pode ser objeto de reajuste a patamares quantitativos inferiores.

Quanto à atuação, o Ministério Público tem legitimidade, no âmbito interno, para investigação e tomada de providências em relação às denúncias. Entretanto, caso não haja solução nos termos definidos pelos promotores e procuradores de justiça, os membros do MP possuem a prerrogativa de recorrer ao Poder Judiciário num processo denominado judicialização. O próprio art. 177 do Código de Processo Civil (CPC) destaca que “o Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais” (BRASIL, 2015). A temática da judicialização será retomada quando da análise dos casos específicos do MPPE ainda neste capítulo.

Além da atuação judicial, o Ministério Público, como defensor e fiscal da ordem jurídica⁵³, exerce a função de controlar a implementação e execução de políticas públicas num

53 De acordo com o art. 176 do Código de Processo Civil, “O Ministério Público **atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático** e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2015, grifos nossos).

claro exemplo de *accountability* horizontal⁵⁴. Sobre o tema, Carvalho e Leitão (2010) destacam os efeitos dessa atuação do MP:

Duas implicações decorrem dessa afirmação. A primeira é que para as democracias modernas os mecanismos clássicos de *checks and balances* apenas entre os três Poderes do Estado não são suficientes. Segundo O'Donnell (1998), esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também deve se estender por várias agências estatais de supervisão, como os *ombudsman* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. No caso do Brasil, o Ministério Público deve ser incluído como uma dessas instituições.

Segundo, mostra a insuficiência da *accountability* vertical, com relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público. De acordo com O'Donnell (1991), para uma democracia ser consolidada é necessário que haja a *accountability* do nível horizontal. Acontece que há uma grande diferença entre agências que levantam informações para os eleitores julgarem e aquelas que podem levar os políticos ao banco dos réus, como é o caso do Ministério Público (KERCHE, 2003) (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 414).

A partir dessas características gerais aplicáveis ao Ministério Público, passemos a abordar em linhas gerais a organização do órgão no estado de Pernambuco, especialmente no que tange às Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação⁵⁵.

5.2 Ministério Público de Pernambuco: estruturação e aspectos procedimentais

No âmbito dos Ministérios Públicos estaduais, cada unidade da federação deve se encarregar da elaboração de lei orgânica própria que regerá o órgão ministerial. Em Pernambuco, esse diploma normativo é a Lei Complementar n.º 12, de 27 de dezembro de 1994. Já a estrutura do quadro de apoio e dos órgãos auxiliares está disciplinada pela Lei 12.956/2005.

O Ministério Público de Pernambuco (MPPE) está dividido em 14 circunscrições, com sedes nas seguintes cidades: Salgueiro, Petrolina, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Garanhuns, Caruaru, Palmares, Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Nazaré da Mata, Limoeiro, Vitória de Santo Antão, Jaboatão dos Guararapes e Serra Talhada. A sede do órgão está

54 Sobre os tipos de *accountability*, remetemos o leitor ao item 4.2.1, quando tratamos da relação entre políticas públicas e Direitos Humanos, enfocando as dimensões vertical, horizontal e societal.

55 Com fim de facilitar a leitura e evitar repetições desnecessárias, iremos, ao longo do texto, também utilizar para fazer referência a estas promotorias a expressão abreviada “promotorias de educação”.

localizada no Recife. No site da instituição⁵⁶, está disponibilizado um mapa com as indicações das sedes de cada circunscrição, reproduzido nos “Anexos” deste trabalho (*vide* Anexo C).

As legislações que regulamentam o Ministério Público em Pernambuco, além de ratificarem os preceitos constitucionais, detalham a estrutura administrativa interna do MPPE e as atribuições de órgãos que compõem a instituição. Em tópico específico, a citada Lei Complementar n.º 12/1994 reforça o compromisso do Ministério Público estadual com a salvaguarda dos direitos previstos nas Constituições Federal e Estadual, além de elencar as providências que poderão ser tomadas pelos membros da instituição para garantir tal tutela:

Art. 5º - Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)

Parágrafo único – No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionados no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (PERNAMBUCO, 1994).

O parágrafo único é de extrema relevância, pois possibilita uma melhor compreensão da pesquisa de campo deste estudo. Isso porque os dados coletados foram extraídos dos autos originados a partir das notícias de irregularidades constantes nas petições ou reclamações a que se refere o inciso I do art. 5º.

Foram consultados 32 procedimentos, entre inquéritos civis e procedimentos administrativos, nas três promotorias que trabalham com denúncias voltadas ao direito à educação, quais sejam 22ª, 28ª e 29ª. A primeira está sob a chefia do promotor Muni Azevedo Catão, enquanto as duas últimas têm como titular a promotora Eleonora Marise Silva Rodrigues.

As promotorias de educação contam com uma equipe de aproximadamente oito profissionais, entre servidores técnicos e analistas, além de estagiários de nível médio. Sob a supervisão dos promotores, eles são responsáveis por atividades como atendimento ao público, dar andamento às diligências administrativas, realização de inspeções pedagógicas

56 Link para acessar o mapa com as sedes das circunscrições: < <http://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/promotorias-circunscricoes> > . Acesso em 02 de dez. 2018.

nas unidades de ensino (conduzidas especificamente pela analista ministerial em pedagogia Djane Barros), elaboração e encaminhamento de notificações às partes, bem como auxiliar na realização das audiências.

As referidas promotorias são responsáveis por toda a demanda da Capital relacionada ao direito humano à educação. Todavia, foram selecionados apenas os procedimentos que diziam respeito a denúncias sobre irregularidades na educação inclusiva. No que tange ao aspecto metodológico, optamos por restringir as reclamações que envolviam as escolas públicas do município do Recife, excluindo, portanto, as demais instituições de ensino de Pernambuco, bem como as unidades da rede particular.

Esses recortes metodológicos se justificam pelos seguintes motivos. O primeiro, quanto à delimitação territorial, foi definido tendo em vista a maior proximidade do pesquisador com a localidade do Recife, onde todo o estudo foi desenvolvido. Isso possibilita uma maior inserção na realidade pesquisada. A escolha da Capital do estado também teve como parâmetro a grande concentração e diversidade de denúncias quando comparado a outras regiões de Pernambuco.

A análise esteve focada apenas nas escolas geridas pelo poder público, pois é interesse desta dissertação levantar a discussão sobre como o poder estatal vem conduzindo as suas obrigações legais no tocante à garantia da educação para as pessoas com deficiência.

Como já salientado, os inquéritos civis e procedimentos administrativos dizem respeito às denúncias realizadas entre os anos de 2016 e 2017, utilizando-se como marco temporal a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015). Avancemos, portanto, ao estudo dos procedimentos.

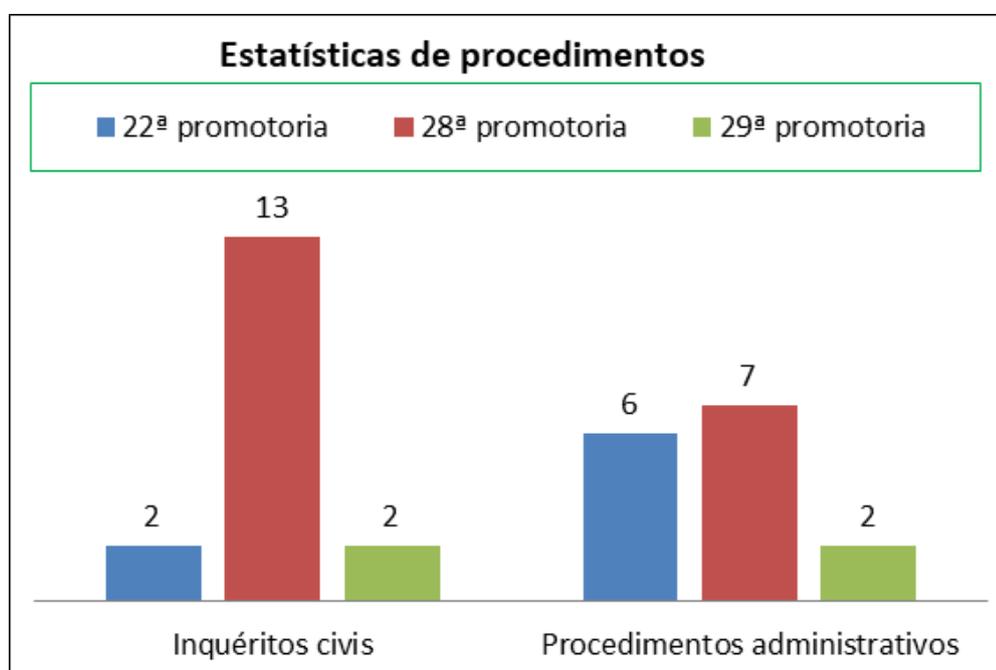
5.3 Promotorias de educação do MPPE e a atuação em prol da educação inclusiva

Conforme mencionado anteriormente no tópico “Aspectos Metodológicos”, o universo da pesquisa compreende 32 procedimentos envolvendo irregularidades na inserção dos alunos com deficiência nas escolas públicas do município do Recife. Tais procedimentos, iniciados entre 2016 e 2017, estão em curso nas três promotorias de educação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE).

Do total, oito denúncias eram de reponsabilidade da 22ª Promotoria, sendo dois inquéritos civis e seis procedimentos administrativos⁵⁷. Na 28ª promotoria, estavam em andamento 13 inquéritos e sete procedimentos administrativos, enquanto na 29ª, constam dois inquéritos e dois procedimentos administrativos.

Quando se faz uma triagem para separar os inquéritos civis dos procedimentos administrativos, todos que se encaixam na primeira categoria estão datados de 2016, enquanto os segundos começaram a tramitar em 2017. O Gráfico 1 detalha o número de procedimentos por promotoria de educação.

Gráfico 1



Cada procedimento, por sua vez, podia envolver mais de um estudante com deficiência. De acordo os trâmites da promotoria, se uma nova denúncia com reclamação similar é registrada e tem como denunciada uma escola que já tem procedimento aberto, ela é, por dependência, anexada aos autos existentes.

Portanto, não foi raro, durante a investigação documental, encontrar procedimentos que tratavam de mais de uma queixa com estudantes distintos. Foram contabilizados nas denúncias iniciais 40 educandos com deficiência matriculados na rede pública de ensino do

⁵⁷ Ao longo deste capítulo, faremos referência aos inquéritos civis pela sigla “IC”. Já os procedimentos administrativos receberão a abreviação “PA”.

Recife. O quantitativo é, pois, maior do que o total de procedimentos que compõe o *corpus* da pesquisa.

Quando nos debruçamos, por exemplo, sobre os procedimentos em curso na 28ª promotoria, que reúne o maior número de denúncias sobre a situação dos alunos com deficiência, percebe-se que nos 20 processos estão envolvidas 26 crianças/ adolescentes. O IC n.º 013/2016 abarca reclamações realizadas junto ao MPPE pelos responsáveis de cinco alunos. Tem-se, assim, uma multiplicidade de denunciante, reunidos pelo teor da queixa e pela instituição denunciada.

Também como dados gerais extraídos do universo pesquisado, destacamos a predominância de estudantes do sexo masculino citados nas denúncias. Na 22ª promotoria, dos sete educandos, seis são meninos e apenas uma menina. Por outro lado, três denúncias foram anônimas e não informaram o sexo da criança/adolescente.

Já na 28ª promotoria, dos 26 educandos citados, 16 eram do sexo masculino e 10 do sexo feminino. Os números correspondem a 61,5% e 38,4%, respectivamente. Ao se analisar a 29ª promotoria, a disparidade é maior: seis contra um, sendo as porcentagens de 85,7% e 14,3%.

Levando em consideração os parâmetros etários estabelecidos pelo art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵⁸, dos 40 educandos citados nas denúncias iniciais, 75%, ou seja, 30 deles, se enquadravam na categoria criança (até 12 anos incompletos), enquanto oito (20%) possuem entre 12 e 18 anos, sendo, portanto, considerados adolescentes à luz do ECA.

Desconsiderando o PA n.º 037/2017, da 29ª promotoria, em que não estava especificada a faixa escolar do aluno, dos 39 estudantes citados, oito estavam matriculados no Educação Infantil, 30 no Ensino Fundamental, sendo 24 nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e seis nos anos finais (6º ao 9º ano), e uma aluna na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Em dois procedimentos específicos da 29ª promotoria, quais sejam IC. n.º 012/2016 e PA n.º 038/2017, os estudantes com deficiência ultrapassaram a maioria civil (18 anos). O primeiro caso, mencionado acima, é da aluna *Maria Helena*⁵⁹, da EJA. Nos autos, as

58 Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade. (BRASIL, 1990)

59 Como já sinalizado, todas as partes são designadas por nomes fictícios para preservar a intimidade e privacidade.

informações apontam que ela tem 21 anos e foi diagnosticada⁶⁰ com “Transtorno de Personalidade e do Comportamento, ocasionado por uma disfunção cerebral”. Na segunda situação, o estudante *João Marcelo*, de 19 anos, está matriculado no 8º ano do Ensino Fundamental, e o diagnóstico juntado aos autos aponta “Retardo mental não especificado – comprometimento significativo do comportamento, requerendo vigilância ou tratamento (Código F. 79.1- CID 10)”.

Outra indagação relevante é: dentre as denúncias, qual responsável pelo menor, com maior frequência, foi o autor da denúncia? Quanto a esse ponto, as mães dos estudantes são, disparadamente, as que mais recorrem ao MPPE para tentar solucionar as pendências em relação à educação dos seus filhos e filhas com deficiência. Dos 40 noticiantes, 26 são genitoras (65%), oito são pais (20%) e seis (15%) se enquadram em outros representantes, como conselheiro tutelar, avó, tia e madrastra.

Esboçados alguns dos dados gerais da pesquisa, discutiremos em seguida a atuação do Ministério Público, nos aspectos procedimentais.

5.4 Estudo de caso sobre a educação inclusiva nas escolas públicas do Recife: da atuação do Ministério Público à omissão do poder estatal

A atuação do Ministério Público, como apontamos anteriormente, pode ser classificada em duas frentes: extrajudicial ou judicial. No primeiro caso, a tentativa para solucionar a lide se processa por trâmites internos do MP. Entretanto, os promotores e procuradores de justiça também possuem a prerrogativa de ingressar com ações no Poder Judiciário.

Todavia, dos 32 procedimentos analisados nas três promotorias de educação do MPPE, 31 estão em curso extrajudicialmente⁶¹, enquanto apenas um, o IC n.º 17/2016, da 28ª promotoria, foi judicializado. Sendo assim, mais de 96% tramitam administrativamente no órgão ministerial. É mister, pois, tecer breves comentários sobre as etapas desse

60 As nomenclaturas utilizadas para os diagnósticos dos estudantes com deficiência foram extraídas dos próprios procedimentos, seja em trechos das notícias de fato, das averiguações pedagógicas ou mesmo pela consulta de laudos médicos anexados aos autos.

61 Nos termos do art. 1º, parágrafo 1º, da resolução n.º 173, do Conselho Nacional do Ministério Público, entende-se por atuações extrajudiciais “aquelas desenvolvidas pelos membros do Ministério Público, instrumentalizadas por procedimentos administrativos próprios, inclusive aqueles previstos na Resolução n.º 23/2007, deste Conselho Nacional” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). Abordaremos essa resolução e a de n.º 23/2007, ao longo deste tópico da dissertação.

processamento extrajudicial. O referido inquérito judicializado e outros casos paradigmáticos serão avaliados ao longo deste capítulo.

A primeira etapa para que uma denúncia seja investigada pelo Ministério Público de Pernambuco é a elaboração de um termo de atendimento com base nas informações prestadas verbalmente pelo denunciante. Esse primeiro documento, que instrui os procedimentos, recebe o nome de “notícia de fato” e, via de regra, é elaborado pelos servidores das promotorias.

Art. 1º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, **podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações** (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, grifos nossos).

Durante o período da pesquisa empírica no órgão, constatou-se que o atendimento ao público é realizado pelos técnicos e analistas ministeriais, em sistema de rodízio, sob a supervisão dos promotores titulares.

As denúncias podem ser encaminhadas também de maneira anônima para o e-mail da ouvidoria do MPPE. Dos 32 procedimentos, seis (18,75%) tiveram por base informações enviadas por meio eletrônico, sem identificação do denunciante.

Nos dois casos, têm-se hipóteses de uma atuação do Ministério Público impulsionada por requerimento ou representação. Todavia, por força de suas atribuições constitucionais, o *Parquet* pode atuar independentemente de qualquer provocação, ou seja, de ofício. Dos procedimentos analisados, o PA n.º 050/2017, da 22ª promotoria, teve instauração realizada por iniciativa da própria promotora.

Tal possibilidade encontra respaldo também na Resolução n.º 23 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que, no seu art. 2º, detalha as hipóteses de instauração de um inquérito:

Art. 2º O inquérito civil poderá ser instaurado:

I – de ofício;

II – em face de requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização;

III – por designação do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis.

§1º O Ministério Público atuará, independentemente de provocação, em caso de conhecimento, por qualquer forma, de fatos que, em tese, constituam lesão aos

interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, devendo cientificar o membro do Ministério Público que possua atribuição para tomar as providências respectivas, no caso de não a possuir (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007, grifos nossos).

Após a denúncia ou constatação de irregularidades pelo próprio promotor de justiça (*ex officio*), a investigação, em regra, tem início sob a designação de Procedimento Administrativo (PA), uma fase que antecede à instauração do Inquérito Civil (IC).

De acordo com a Resolução n.º 23, o prazo para conclusão do procedimento preparatório é de 90 dias, podendo ser prorrogado por igual período uma única vez, se houver motivo justificável. Findo esse lapso temporal, há três possibilidades ao *Parquet*: arquivar, ajuizar ação judicial ou instaurar o inquérito civil.

Caso não haja a solução do conflito e o consequente arquivamento, o membro do MP pode decidir por manter o processamento na seara administrativa – instaurando o IC – ou recorrer diretamente ao Poder Judiciário.

O inquérito civil é, em essência, um procedimento facultativo, ou seja, o promotor ou procurador de justiça não está obrigado a instaurá-lo para apuração de todas as denúncias. O IC também não é, como se frisou acima, condição *sine qua non* para que o Ministério Público judicialize a demanda:

Art. 1º O inquérito civil, **de natureza unilateral e facultativa**, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único. O inquérito civil **não é condição de procedibilidade** para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007, grifos nossos).

Diferentemente dos procedimentos administrativos, o inquérito possui o prazo inicial de um ano para ser concluído. Todavia, as normas do CNMP incluem a possibilidade de prorrogação por igual período “**quantas vezes forem necessárias**, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências (...)” (CNMP, 2007, grifos nossos). Portanto, na prática, a duração fica a cargo dos próprios membros do MP.

No decorrer do processamento dos IC, a maior parte das diligências administrativas é realizada a fim de instruir, apurar e solucionar as demandas. No caso dos procedimentos analisados nas promotorias de educação do MPPE, pôde-se constatar, durante análise documental dos inquéritos, atos como requerimento de informações à Secretaria de Educação

do Recife e realização de audiências com gestores das unidades de ensino, professores e profissionais da equipe pedagógica, além da determinação pelos promotores de averiguações pedagógicas pela analista ministerial em pedagogia nas unidades de ensino denunciadas.

Cumprе ressaltar que, no âmbito do MPPE, ao ser instaurado o inquérito, as denúncias envolvendo os estudantes com deficiência têm seus objetos ampliados e abarcam não apenas os educandos relatados na notícia de fato. Os IC, portanto, visam a investigar a situação de todos os alunos com alguma limitação física e/ou psíquica matriculados na escola. Sendo assim o compromisso do órgão ministerial não se restringe exclusivamente àqueles que provocaram a instauração do procedimento.

Nesse sentido, a cobrança em relação ao Estado também tem seu espectro ampliado. Instado a responder nos autos, os responsáveis pela gestão educacional, no caso deste estudo o município do Recife, são intimados a apresentar informações não só em relação ao estudante que deu origem ao procedimento, mas também sobre todos os alunos com deficiência da instituição de ensino.

Uma importante ferramenta utilizada no intuito de mapear a realidade das escolas destinatárias das denúncias são as averiguações pedagógicas. As visitas, realizadas pela servidora com formação em pedagogia, buscam reunir, através dos dados fornecidos pelos próprios gestores, informações referentes à oferta da educação inclusiva. As averiguações dão origem a relatórios anexados aos autos com a situação dos alunos, como são acompanhados, quais os recursos pedagógicos estão à disposição e quais as principais irregularidades, insuficiências e problemas crônicos existem nas escolas visitadas.

É a partir do cruzamento entre as repostas enviadas pela Secretaria de Educação, somadas às provas produzidas através das diligências do próprio MPPE, que o *Parquet* pode continuar a investigação administrativamente, prorrogando o prazo do IC, ou ingressar na via judicial para pleitear a tutela do direito humano à educação das pessoas com deficiência. Caso o Estado responda satisfatoriamente, resolvendo a irregularidade, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, o procedimento é arquivado.

Cumprе enfatizar que, até 12 de abril de 2018, data de conclusão da pesquisa de campo, nenhum dos procedimentos investigados havia sido extinto por arquivamento. Destarte, o poder estatal não efetivou as medidas necessárias para suprir as necessidades da educação inclusiva nas escolas investigadas. Deste ponto em diante, analisaremos quais as

principais irregularidades que persistem no ensino municipal prejudicando os educandos que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

5.5 As diferentes faces de violações em Direitos Humanos: o retrato da educação (não) inclusiva no sistema de educação recifense

Ao iniciar a pesquisa nas promotorias de educação do Ministério Público de Pernambuco, a realidade da educação inclusiva nas escolas públicas do Recife descortinada através dos 32 procedimentos analisados surpreendeu pela homogeneidade dos dados coletados. Ao contrário do que se imaginava antes de ir a campo, quase todas as informações extraídas dos autos apontam para a mesma direção: a ausência ou insuficiência de profissionais nas instituições de ensino para assistirem os estudantes com deficiência.

Todas as denúncias, direta ou indiretamente, relatavam o descaso do governo municipal concernente à contratação e capacitação de professores e equipe pedagógica para o trabalho com crianças e adolescentes que apresentam alguma deficiência. As averiguações pedagógicas realizadas pela analista ministerial em pedagogia, por sua vez, ratificam que o maior gargalo da educação inclusiva não está no acesso dos alunos com deficiência, mas no fornecimento de condições mínimas de permanência a esses educandos.

Em um caso investigado no IC N.º 17/2016, da 28ª promotoria, na *Escola Municipal Martins Pinto*⁶², o quantitativo de alunos que apresenta alguma limitação física e/ou psíquica chegava a quase 50. No entanto, apenas nove integrantes do corpo pedagógico forneciam apoio a eles.

Foi possível constatar escolas como a *Escola Municipal Mário de Andrade*, denunciada no IC n.º 21/2016 (22ª promotoria) que, segundo dados disponibilizados pela própria Secretaria de Educação do Recife, contava com 22 estudantes com deficiência matriculados, sem que houvesse profissionais especializados para inclui-los, seja em sala de aula ou fora dela. A mãe do menor *Alexandre José*, de 12 anos, responsável pela notícia de fato do inquérito, afirma que o estudante, diagnosticado com autismo, tem sido alvo de

62 Os nomes dos estabelecimentos de ensino, assim como das partes, são fictícios.

agressões físicas e de suposto ato com conotação sexual⁶³ por parte de colegas, pois não há quem possa fazer o seu acompanhamento.

O IC n.º 012/2016 (29ª promotoria) investiga, dentre outras acusações, suposta agressão sofrida por *Cristina Lara*, 21 anos, diagnosticada com Transtorno de Personalidade e do Comportamento, devido à disfunção cerebral, pelo ex-diretor da unidade de ensino. O procedimento aponta também que, em 03 de maio 2016, funcionárias da unidade de ensino teriam chamado a polícia e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) para que conduzissem à força a estudante até uma emergência psiquiátrica. O episódio, segundo a noticiante, mãe de *Cristina Lara*, havia sido motivado por uma agressão anterior contra a aluna por funcionária da cantina.

Esses dois últimos relatos são notórios exemplos de *bullying*⁶⁴ escolar. Não se quer dizer, todavia, que esse fenômeno atinge exclusivamente as pessoas com deficiência. Pelo contrário, o *bullying* nos espaços de ensino é uma realidade que pode ter como vítimas estudantes de diferentes perfis e faixas etárias. Entretanto, quando as atitudes agressivas envolvem crianças e adolescentes com deficiência, é necessário o apoio de professores capacitados para romper as barreiras da discriminação e do preconceito voltados a esse público. Isso porque essas barreiras não são exclusivas dos espaços de ensino, contudo o processo de ensino/aprendizagem, enquanto atividade formativa, pode ser responsável pela construção de uma sociedade mais inclusiva:

Intervenções visando à prevenção e ao enfrentamento do *bullying* envolvem todos os que participam do processo educativo. No entanto, quando nos referimos ao professor, este precisa conhecer e reconhecer a diversidade quanto aos diferentes estilos de aprendizagem, que relações de interação coexistem nesses espaços; quais tipos de intervenção, regras e limites são necessários para a convivência saudável; a promoção de atividades que favoreçam aos alunos reconhecerem, em si mesmos e nos outros, suas diferenças e semelhanças, suas habilidades e inabilidades para que, assim, construam uma rede solidária de aprendizagem (CASTRO, 2012, p. 68).

A defasagem de profissionais citada nos procedimentos abrange tanto os professores que deveriam conduzir os estudantes em suas atividades pedagógicas no turno e contraturno

63 No que tange ao comportamento sexual no âmbito escolar, consta nos autos a existência de um inquérito policial para apurar os fatos, entretanto, não há, até a finalização da pesquisa de campo, informações sobre a conclusão dos trâmites investigativos. Portanto, optou-se por não utilizar a expressão “abuso sexual”, sem que haja a confirmação do relato exposto no inquérito civil em curso no MPPE. Da mesma forma, para preservar a intimidade das partes envolvidas, abstivemo-nos de narrar detalhes do suposto ocorrido.

64 Lemos (2007) define *bullying* como “é um fenômeno de agressão velada, física, verbal ou psicológica, capaz de acarretar enorme prejuízo emocional, psicológico e social no indivíduo vitimizado” (p. 69). LEMOS, Anna Carolina Mendonça. **Uma visão psicopedagógica do bullying escolar**. Rev. psicopedag. [online]. 2007, vol.24, n.73, p. 68-75. Disponível em < http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84862007000100009 > Acesso em 11 dez. 2018.

escolares, bem como os profissionais treinados para auxiliar na locomoção, higienização e locomoção dos educandos que necessitem. No primeiro caso, temos os serviços que envolvem o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Já os comumente chamados “cuidadores” recebem a designação Agente de Apoio ao Desenvolvimento Escolar Especial (AADEE).

O acompanhamento dos estudantes com deficiência em sua rotina escolar encontra respaldo expressamente no art. 28 da Lei Brasileira de Inclusão:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

(...)

XI - formação e disponibilização de professores para o **atendimento educacional especializado**, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio;

(...)

XVII - oferta de **profissionais de apoio escolar** (BRASIL, 2015).

No mesmo diploma normativo, o legislador explica o conceito de profissional de apoio escolar. Tal conceito já foi oportunamente referido neste estudo⁶⁵. Já o atendimento educacional especializado não é uma previsão recente no ordenamento jurídico brasileiro. Tanto na Constituição Federal de 1988, no art. 208, III, quanto na LDB (Lei 9394/96), no art. 59, parágrafo 2º, o AEE está previsto.

De acordo com os estudos de Braun e Vianna (2011), outros documentos específicos da área de educação trabalham o conceito, como a Política Nacional de Educação Especial (2008)⁶⁶ e a Resolução n.º 4/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE)⁶⁷. Ao fazerem um apanhado sobre as legislações, as autoras apontam que:

Dado o acesso, como consequência, para o ensino em si, o AEE tem como finalidade também favorecer e a (*sic*) organização de materiais didáticos e pedagógicos, estratégias diferenciadas, instrumentos de avaliação adequados às necessidades do aluno para que, de fato, sua permanência na escola lhe proporcione desenvolvimento acadêmico e pessoal (BRAUN; VIANA, 2011, p. 3-4).

Quando se analisa a realidade das escolas públicas do Recife, o principal diagnóstico é que a preocupação maior do Estado consiste em ressaltar que as crianças e adolescentes com deficiência não estão tendo suas matrículas negadas, portanto, podem frequentar os espaços escolares em pé de igualdade com os alunos tidos como “normais”. Apesar dos reforços em promover a inclusão, persistem barreiras institucionais que impedem a fruição de um projeto pedagógico compatível com as especificidades desses estudantes.

65 Vide página 92

66 Texto na íntegra em < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducacional.pdf> >. Acesso em 10 dez. 2018.

67 Disponível em < http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf >. Acesso em 10 dez. 2018.

No IC. nº 28/2016, em curso na 22ª promotoria, temos a situação do estudante *Marcos Antônio*, 15 anos, cadeirante e com paralisia cerebral. Mesmo estando matriculado no 6º ano da *Escola Municipal Montes Claros*, o aluno nunca compareceu às aulas, pois necessita de profissionais para as atividades pedagógicas e não pedagógicas (alimentação, higienização e locomoção), o que não é ofertado pela instituição de ensino.

Por sua vez, a falta de assistência educacional aos estudantes com deficiência na *Escola Municipal Manolo Silva*, investigada no IC n.º 17/2016, também da 28ª promotoria, resultou no ingresso de ação civil pública (ACP) pelo MPPE. Nas denúncias que deram origem ao inquérito, o pai e a mãe, respectivamente, de *Anderson Carlos*, 08 anos, com laudo de microcefalia, e *Mário Jorge*, 10 anos, diagnosticado com síndrome de Down e autismo, noticiaram a ausência de AADDE e de professores que pudessem acompanhar seus filhos no processo de aprendizagem seja no turno ou contraturno.

No caso de *Anderson Carlos*, não há transporte escolar especial que possa conduzi-lo à unidade de ensino e, apesar de ter sido solicitado tal serviço junto à Secretaria de Educação, o órgão informou que não haveria previsão para disponibilizar o meio de locomoção adequado às necessidades do aluno. Quanto a *Mário Jorge*, como não há profissionais que possam prestar o atendimento especializado nem auxiliá-lo na locomoção, higiene e alimentação, os responsáveis pelo educando foram orientados pela gestora a levá-lo à instituição de ensino apenas três dias na semana: segundas, terças e quartas-feiras. O aluno também não tem condições de comparecer às atividades complementares de aprendizagem no contraturno por ausência de acompanhamento adequado.

De acordo com dados enviados pela própria Secretaria de Educação do Recife, a *Escola Municipal Palmeira dos Índios* possuía, em 2017, 49 estudantes com deficiências matriculados, sendo 19 no turno da manhã, 19 à tarde, e 11 à noite. Entretanto, a unidade de ensino só contava com três profissionais AADDE e seis professores para o AEE. Diante das irregularidades e após realizar o processamento do feito no âmbito administrativo sem a obtenção de resposta eficaz do Estado, as informações da denúncia subsidiaram a petição inicial da ACP de Obrigação de Fazer com Pedido de Medida Liminar contra o Município do Recife.

Protocolada em 21 de dezembro de 2017, a ação foi distribuída para a 1ª Vara da Infância e da Juventude da Capital. Em apertada síntese, o MPPE, nos seus pedidos, requereu que o município réu fornecesse professores auxiliares para a assistência pedagógica

individualizada e especializada e profissionais do AADEE para auxiliarem na locomoção, higienização e alimentação dos educandos.

Cumpra frisar que a referida ACP não restringe o seu objeto às duas crianças citadas na denúncia inicial, estendendo-se, assim, a todos os estudantes com deficiência da *Escola Municipal Palmeira dos Índios* que não recebiam à época os serviços educacionais necessários à efetiva inclusão escolar.

Em 26 de fevereiro de 2018, houve a primeira audiência para tentativa de conciliação, ocasião na qual foi designada nova data, concedendo-se ao município a oportunidade de apresentar medidas administrativas à satisfação do direito pleitado. Quase um mês depois, em 21 de março de 2018, a nova audiência foi realizada, não havendo a resolução do conflito por meio de conciliação/composição. Tal possibilidade resta prejudicada por se tratar de direito indisponível. A juíza responsável, por sua vez, marcou nova data audiência para 4 de abril de 2018.

Na terceira oportunidade de encontro em juízo, o município apresentou proposta de atendimento especializado aos estudantes com deficiência da *Escola Municipal Palmeira dos Índios*, indicando o aumento de carga horária dos professores da AEE, além de se comprometer a ampliar o quadro de AADEE no prazo de 15 dias e contratar estagiários para auxiliar no atendimento especializado em consonância com as atribuições legais previstas na Lei do Estágio.

Diante das propostas apresentadas pelo município, as partes convencionaram a suspensão do processo até 10 de julho de 2018, quando nova audiência seria realizada para avaliar os resultados da nova formatação proposta para o atendimento educacional especializado na escola denunciada.

Tendo em vista a finalização da pesquisa de campo em 12 de abril de 2018, não foi possível acompanhar a continuidade do processo supramencionado em seu inteiro teor. As informações aqui divulgadas foram coletadas durante as visitas na sede do MPPE, sendo condição que toda a coleta de dados fosse executada no órgão ministerial sob a supervisão dos promotores e dos servidores.

Destarte, os últimos dados coletados *in loco* atestam o compromisso do Município do Recife em realizar as mudanças necessárias para possibilitar a inclusão dos alunos com deficiência na *Escola Municipal Palmeira dos Índios*, sendo a suspensão processual acordada para colocar as medidas em prática.

Em que pese a impossibilidade de acompanhamento da ACP até o deslinde, é imprescindível ressaltar a sua relevância no contexto de violações ao direito humano à educação dos alunos e das alunas matriculados nas escolas públicas do Recife. Sendo assim, o IC n.º 17/2016, da 28ª promotoria, se torna paradigmático sob a ótica desse estudo, cujo principal objetivo é analisar a atuação do MPPE na defesa do direito à educação inclusiva.

Isso porque a decisão da promotora responsável em ingressar com uma ação judicial possibilita ampliar a visão institucional do MP não apenas com um órgão voltado à resolução de conflitos no âmbito administrativo. Como guardião dos direitos individuais e coletivos indisponíveis, o *Parquet* tem à sua disposição a prerrogativa de ingressar no Poder Judiciário quando as soluções extrajudiciais não se concretizarem. A judicialização, portanto, se configura como ferramenta apta a provocar o Poder Público quando este não cumprir a sua atribuição constitucional de garantir a inclusão das pessoas com deficiência nos estabelecimentos de ensino.

A judicialização, por si só, não garante que todos os problemas referentes à educação inclusiva encontrarão respostas. Tal caminho, inclusive, é responsável por sobrecarregar o Poder Judiciário com demandas que poderiam ser resolvidas extrajudicialmente. Todavia, quando não é o caso, o ingresso com ação judicial contra o Estado, em última instância, indica a possibilidade de responsabilização judicial e acende o sinal de alerta para os representantes eleitos.

Assim, a atuação do MP no campo judicial, mesmo não estando isenta de críticas, surte o efeito de provocar o Estado, colocá-lo sob pressão, e fazê-lo atuar por receio de ser condenado em juízo por suas omissões administrativas. Nas considerações finais, retomaremos a discussão sobre a atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público ao revisitar a questão problematizante desta dissertação.

No que tange à análise dos procedimentos, outra irregularidade bastante suscitada nas notícias de fato é a destinação de estagiários do curso de pedagogia ou mesmo de ensino médio como responsáveis pelos estudantes com deficiência. Em outras palavras, o governo municipal, se utilizando da maior facilidade na contratação por estágio, procura compensar a falta de profissionais especializados, delegando a estudantes em formação o cuidado com os educandos que apresentam limitação física e/ou psíquica. Há, portanto, um evidente desvirtuamento da função educativa do estágio. Tal função está expressa logo no art. 1º da Lei 11.788/2008:

Art. 1º Estágio é **ato educativo** escolar **supervisionado**, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos (BRASIL, 2008, grifos nossos).

A referida prática, recorrente nas instituições de ensino da rede pública do Recife pesquisadas, fere frontalmente o artigo 9º, III, que aponta como obrigações da “parte concedente” na relação de estágio “indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente” (BRASIL, 2008).

Portanto, como sustentado ao longo desta dissertação e do presente capítulo, percebe-se que os fatos narrados perante os órgãos do MP oferecem um relevante quadro das falhas do poder público. Destas, destacam-se: ausência de professores e equipe pedagógica apta a acompanhar os alunos com deficiência, ocorrências de agressões e outras formas de violência contra esses alunos, defasagem do aparato institucional para possibilitar o atendimento especializado e irregular destinação de estagiários do curso de pedagogia e do ensino médio para supervisionar os estudantes que possuem alguma limitação física e/ou psíquica.

No que tange à atuação do MPPE, podemos salientar que o órgão ministerial centra os seus esforços em uma atuação extrajudicial, sendo assim, a possibilidade de ingressar no Poder Judiciário não constitui a escolha prioritária nas promotorias de educação da capital. Destarte, o caminho da judicialização das demandas só é utilizado como estratégia residual.

Nesse ponto, concorda-se que, em uma “sociedade ideal”, a judicialização não deveria ser a melhor opção para que os indivíduos pudessem ter acesso aos seus direitos básicos, dentre os quais se inclui a educação. Ao Judiciário, não deveria caber a responsabilidade de efetivar as políticas públicas. Tal papel está entre as atribuições do Executivo.

Entretanto, em uma realidade política em que os poderes públicos não cumprem as suas obrigações, o que não deveria ser “ideal” passa a constituir uma saída para pressionar os governantes a executarem as suas propostas e fazer valer o seu papel enquanto “representantes do povo”.

Seria salutar que as denúncias levadas ao MPPE pudessem ser solucionadas pela via administrativa, sem o esforço artificial de encaminhá-las aos tribunais. Mais ainda porque o fenômeno da judicialização provoca a assoberbamento do Judiciário, cuja quantidade de

processos cresce exponencialmente sem que órgãos julgadores tenham condições de oferecer soluções aos jurisdicionados, de forma hábil.

Por outro lado, ratificamos: diante de uma administração pública desatenta aos seus deveres, judicializar os casos de violações de Direitos Humanos pode provocar o poder público no sentido de que os representantes políticos se sintam instados a concretizar medidas que favoreçam a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, possibilitando o gozo dos seus direitos constitucionais básicos.

No que se refere às pessoas com deficiência, é inconcebível, em pleno século XXI, visualizar crianças e adolescentes carentes de um sistema de educação que forneça as mínimas condições para a construção de um processo de ensino aprendizagem voltado às especificidades desses alunos e sensível a criar ferramentas para amenizar as desigualdades de um ensino tão segregador.

Entende-se, portanto que o MP, enquanto instituição que defende os direitos individuais e coletivos, deve se utilizar de todas as ferramentas para não deixar que o Poder Executivo faça “vista grossa” ao invés de atuar. O esforço de solucionar as irregularidades através do diálogo com os órgãos do Estado aponta para uma atuação institucional em que se procura prezar pela resolução menos litigiosa dos conflitos. Por outro lado, esse caminho nem sempre gera resultados práticos. Só resta insistir para que o direito humano à educação seja cumprido, mesmo sendo necessário converter a denúncia administrativa em um processo judicial.

Quando se analisa, pois, a dinâmica das promotorias de educação do MPPE, percebe-se a dedicação dos promotores em manter a dialogicidade com a Secretaria de Educação do Recife e o corpo docente e pedagógico das escolas denunciadas. Todas as estratégias para sanar as irregularidades na rede municipal quanto à educação inclusiva no âmbito extrajudicial são utilizadas e reforçadas. E, nesse sentido, a percepção deste estudo se coaduna inteiramente com esse paradigma institucional.

Entretanto, seria salutar que houvesse uma maior interação entre a atuação judicial e extrajudicial, de modo a potencializar as estratégias processuais do MP para assegurar a efetividade do direito à educação da pessoa com deficiência. O maior impacto, assim, seria dar celeridade à resolução das demandas. Claro que não se pode prever quando as crianças e os adolescentes que estudam nas escolas públicas do Recife finalmente poderão estar em ambientes educacionais aptos a respeitá-los em suas individualidades e especificidades

pedagógicas. É demasiadamente irresponsável prometer a esses educandos, a seus pais, mães e responsáveis uma data certa para que os seus problemas tenham fim. Infelizmente, seja na via judicial ou extrajudicial, a promessa rápida resolução das lides é difícil de ser cumprida.

Mesmo diante de toda a dedicação de órgãos como o Ministério Público, a garantia de uma sociedade mais plural e que respeite as diferenças não pode ser um projeto isolado. Para avançarmos numa educação voltada aos Direitos Humanos e preocupada com os estudantes com deficiência, não há como depositar todas as expectativas no trabalho das promotorias de educação do MPPE. Os promotores de justiça e a equipe de servidores que os acompanha reforçam, dia a dia, as bases do Estado Democrático de Direito e dão importante contribuição na luta pela educação inclusiva. A luta não é exclusivamente institucional, pois é perceptível que o envolvimento desses agentes públicos vai muito além do compromisso enquanto servidores.

Acompanhando a rotina das promotorias durante os quase dois meses de pesquisa, fica evidente a consciência de todos que integram o *Parquet* de que o trabalho ali realizado não se restringe a um serviço imparcial. Os promotores, técnicos e analistas ministeriais e estagiários constroem uma rede de solidariedade não apenas entre eles, mas com cada um dos cidadãos que chegam ao MPPE todos os dias à espera de ver filhos, filhas e responsáveis crescerem tendo direito a um processo de ensino/aprendizagem aberto e comprometido com os estudantes com deficiência.

Mais ainda as pessoas que chegam ao órgão ou mesmo realizam as denúncias estão ansiosas por respostas rápidas. Não poderia ser diferente quando veem cotidianamente crianças e adolescentes tendo seus direitos violados de diferentes maneiras, sem que o Estado cumpra o papel de protegê-los. Ao invés de cuidar, esse mesmo Estado é o responsável por criar e manter desigualdades.

Insta acrescentar que para esses estudantes o tempo não é um aliado. A cada dia no calendário escolar que eles continuam desamparados pelo poder público, as perspectivas de se resgatar as habilidades de aprendizagem tornam-se mais difíceis. O tempo passa a ser um inimigo. Mesmo com todas as boas intenções do Ministério Público, professores, pedagogos e demais profissionais da equipe escolar, eles não são capazes sozinhos de transformar uma realidade educacional tão enraizadamente antidemocrática. Passamos por um processo de redemocratização em 1988, com a Constituição Cidadã, mas essa democracia não chegou

plenamente ao sistema educacional brasileiro, algo muito escancarado quando pesquisamos a rede municipal de ensino do Recife.

Para que tenhamos um avanço na área, é imperioso reafirmar o compromisso de cada cidadão em tornar possível uma Educação em Direitos Humanos, que esteja disposta a olhar o outro com empatia e sem as amarras do preconceito e da discriminação. Tarefa fácil? Das mais difíceis. Mas, se não houver resiliência e coragem para permanecer na luta, o caminho, que já é árduo, ficará mais longo e imprevisível.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando da escolha do tema para esta dissertação, a minha motivação estava amparada em uma experiência pessoal. A convivência durante os meus 30 anos com a minha irmã, que tem síndrome de Down, me fez perceber como nós, que nos julgamos “normais”, estamos entranhados de tantas deficiências, de uma incapacidade de perceber o outro, de acolher e ter empatia com quem é diferente de nós.

Apesar de mais velha, hoje com 32 anos, Isabela, “Minha Vírgula”, ao longo de sua trajetória escolar, passou por diversas instituições de ensino que se intitulavam inclusivas e não foram capazes de perceber as suas potencialidades e ajudá-la a avançar no seu processo de ensino/aprendizagem. Isso, por óbvio, não a fez uma ser humano “ignorante”, como muitos possam julgar. Muito pelo contrário: Bela é, para nós, sua família, e para todos que convivem com ela, direta ou indiretamente, a nossa docente por excelência.

Ela nos ensina, dia a dia, a amadurecermos como indivíduos, como pessoas. É mestra em Direitos Humanos sem nunca ter entrado em uma universidade. Seus ensinamentos são a prova de que ensinar não é um ato exclusivamente acadêmico e restrito às quatro paredes de uma sala de aula. Ensinar é uma missão de vida, e Isabela me ensina todos os dias a ser alguém melhor.

Foi através dos seus ensinamentos que me senti impulsionado a pesquisar o tema da Educação em Direitos Humanos. Entendo relevante destacar a contribuição da minha vivência para a pesquisa, pois esta não torna o presente estudo inválido. Pelo contrário: reforçar a importância dele.

Nesse ponto, vem à mente a recordação de uma das aulas da disciplina “Cidadania, Gênero, Sexualidade e Direitos Humanos”, no primeiro semestre do mestrado. Em uma das discussões, a professora do PPGDH Allene Lage, ao expor o pensamento de Boaventura de Sousa Santos, nos alertou que todo conhecimento, toda pesquisa, em essência, é autorreferencial. Assim, mesmo que, à primeira vista, não haja uma motivação pessoal explícita, ao estudarmos um determinado tema a fundo, veremos que, de uma maneira ou de outra, essa temática diz muito sobre nós mesmos. Isso não quer dizer, todavia, que deixaremos que o nosso sentimento comprometa a seriedade do trabalho acadêmico. Para tanto, nos amparamos nos caminhos e ferramentas metodológicos à disposição do

pesquisador. O fato de a inspiração surgir de uma vivência individual reforça que somos seres humanos e estamos interligados pelas nossas experiências.

No caso específico de Bela, mesmo tendo frequentado escolas particulares tidas como de referência no tocante à inclusão, nenhuma delas foi capaz de alfabetizá-la. Isso, por si só, já demonstra o fracasso do nosso sistema educacional. E aí me veio a pergunta: como está a situação das crianças e dos adolescentes com deficiência nas escolas públicas?

A partir dessa inquietação, foi construída esta pesquisa não com um intuito de oferecer respostas prontas para uma realidade tão incerta. Os trabalhos acadêmicos, como dito em outras passagens da dissertação, não têm o condão de transformar a sociedade, mas são úteis para nos fazer refletir criticamente sobre os problemas sociais que estão à nossa volta e que, muitas vezes, não somos capazes de enxergar. Somos deficientes no sentido mais literal da palavra.

Esta dissertação pretendeu, em primeiro momento, lançar luz sobre a necessidade de uma maior integração entre os ordenamentos jurídicos local, nacional e internacional para a proteção dos direitos das pessoas com deficiência. Na seção 3, partimos da tutela multinível de direitos, desenvolvida por meio da experiência jurídica da União Europeia, e analisamos como esse paradigma encontra espaço para se ampliar no contexto da América Latina e do Brasil. Como primeiro objetivo específico, elencamos: **1) investigar, sob o paradigma da tutela multinível de direitos, a relação de intercâmbio entre o ordenamento jurídico brasileiro, o sistema global da Organização das Nações Unidas (ONU) e o sistema interamericano para a proteção dos Direitos Humanos da pessoa com deficiência.**

Ressaltamos, na oportunidade, não ser a tutela multinível uma teoria unânime ou intocável. Ao contrário, a sua aplicação encontra resistência nas barreiras dos Estados soberanos, que se julgam autossuficientes na tarefa de proteger e garantir os direitos dos seus cidadãos. A violenta experiência da Segunda Guerra Mundial veio derrubar por terra essa autossuficiência e escancarar que a realização dos Direitos Humanos não é missão de um apenas um Estado. É um compromisso global e, para isso, necessita de união, construção coletiva. A tutela multinível, a qual não está isenta de críticas, pode ser uma saída para possibilitar uma compreensão mais ampla dos DH.

No capítulo seguinte, por sua vez, tivemos como objetivo norteador duas propostas: **2) identificar, no âmbito nacional, os documentos normativos que abordam a educação**

inclusiva; 3) problematizar o papel das políticas públicas em Direitos Humanos que tratam da inclusão das pessoas com deficiência nas instituições de ensino.

Para tanto, fizemos uma introdução acerca da Educação em Direitos Humanos, trabalhando a polissemia desse tema e sua importância para romper com as estruturas de uma “educação bancária” e segregadora. Em seguida, realizamos uma breve retrospectiva das legislações nacionais tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988. O intuito foi destrinchar, a partir dos documentos normativos, os aspectos voltados à educação inclusiva da pessoa com deficiência.

Na sequência, salientamos a necessidade de perceber que a edição de diplomas legais, por si só, não é capaz de empreender mudanças efetivas no cotidiano escolar das crianças e dos adolescentes que possuem uma limitação física e/ou psíquica. Assim, ressaltamos a importância das políticas públicas e da proatividade do Poder Executivo para a concretização dos Direitos Fundamentais.

Empenhamo-nos em fazer o entrelaçamento dessa temática com a área dos Direitos Humanos no intuito de enfatizar a urgência de aproximar a sociedade civil dos processos de elaboração, implementação e monitoramento das PP. Nesse ponto, destacamos a relevância da expansão de uma *accountability* societal, de modo que a própria sociedade possa fiscalizar e opinar sobre o encaminhamento dado aos projetos estatais voltados à realização de direitos.

Na seção 5, por outro lado, nos detivemos nos dados coletados em pesquisa realizada nas promotorias de educação da Capital no âmbito do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Analisamos as denúncias dirigidas ao órgão ministerial durante o período de 2016 e 2017, com foco nas irregularidades das instituições de ensino da rede municipal de ensino do Recife no atendimento aos educandos com deficiência. Assim, objetivamos centrar na questão problematizante inicial: **Como se dá a atuação das Promotorias de Justiça da Cidadania da Capital na Promoção e Defesa do Direito Humano à Educação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) para a efetivação do direito humano à educação da pessoa com deficiência?**

Sem a pretensão de estabelecer verdades ou conclusões absolutas, o retrato empírico proporcionado por este estudo revela que a atuação das promotorias de educação do MPPE, no que tange à efetivação do direito humano à educação das pessoas com deficiência, mostra-se majoritariamente extrajudicial. Em outras palavras: a atuação dos promotores de justiça se centra na tentativa de resolução dos conflitos por intermédio dos mecanismos administrativos

à disposição do órgão ministerial. Em apenas um caso, dos 32 procedimentos investigados analisados, houve a judicialização, ou seja, provocação do Poder Judiciário para solucionar a lide.

Por meio das estratégias extraprocessuais, o MPPE realiza audiências com as partes interessadas, conduz vistorias nas escolas denunciadas e requisita informações aos órgãos estatais com fim de pressioná-los e provocá-los a agir para sanar as falhas da educação inclusiva, principalmente no que tange à contratação e capacitação de profissionais especializados para lidar, nos espaços escolares, com os alunos dentro e fora de sala de aula.

Foi possível constatar que as respostas do Estado são elaboradas, em sua ampla maioria, no intuito de protelar as demandas, oferecendo subterfúgios para dilatar o prolongamento dos procedimentos investigativos e inquéritos civis. Como resultado, tem-se a pendência da situação de crianças e adolescentes que persistem sem condições para permanecer nas escolas e dar seguimento ao processo de ensino/aprendizagem. Muitos ainda são submetidos a situações de violência em diferentes níveis, desde uma agressão verbal até relatos de comportamentos sexuais por parte de colegas.

Diante de tais fatos, não há como negar o desrespeito diário aos Direitos Humanos desses indivíduos, violados em sua integridade cotidianamente, sem que o Estado tome providências efetivas. Os representantes eletivos se eximem descaradamente de cumprir o papel de garantidor, utilizando o argumento de que não possuem ferramentas para sanar as falhas do sistema educacional.

Por óbvio, o esforço não deve ser apenas dos órgãos estatais, mas a obrigação principal é deles. E os gestores públicos não podem e nem devem se furtar de suas responsabilidades. Mesmo não sendo a saída “ideal”, cabe às instituições voltadas à defesa dos cidadãos, dentre as quais está o Ministério Público, se utilizar de todas as estratégias processuais e extraprocessuais para manter a vigilância dos poderes públicos na execução dos seus deveres constitucionais e sociais. Mesmo que não ofereça repostas hábeis, a judicialização das demandas, sob a ótica desta pesquisa, possui reflexos positivos para realizar pressão sobre o Estado quando esse é ausente.

Seria “ideal”, seguindo as práticas desenvolvidas pelo MPPE, que as demandas pudessem ser solucionadas no âmbito administrativo, sem a necessidade de convertê-las em processos judiciais. Até porque a estrutura atual dos órgãos judiciais já não consegue dar vazão aos inúmeros litígios inaugurados dia a dia nos fóruns em todo Brasil.

Diante da insistência de omissão do Estado, urge acionar todos os mecanismos para gerar a responsabilização. As situações de violação dos Direitos Humanos são hipóteses indubitáveis, nas quais cabe a responsabilização por dano. E é preciso que o MP e as demais instituições democráticas façam uso dessa prerrogativa para tutelar os Direitos Fundamentais dos cidadãos.

Em casos mais extremos, que não encontrem solução no âmbito do direito interno, como, por exemplo, no caso Damião Ximenes, analisado no tópico 3, o Direito Internacional, por meio de organismos com a ONU e a OEA, se mostra como alternativa para denunciar a inatividade do Estado, encaminhar recomendações ou mesmo processar, julgar e condenar. Aqui está o grande mérito da tutela multinível: permitir que a proteção ao ser humano não esteja concentrada nas mãos apenas dos Estados-nação, e possa ser dotada de múltiplos níveis e camadas, que podem se reforçar entre si ou atuar, substitutivamente, quando uma delas não estiver sendo suficiente ou efetiva.

A todos e todas que estudam, defendem e acreditam nos Direitos Humanos, incumbe o dever de buscar cotidianamente saídas para as diferentes violações que marcam as vidas e as histórias de crianças, adolescentes, adultos e idosos. São marcas de que, talvez, nem chegaremos a tomar conhecimento, mas que existem e deixam cicatrizes indeléveis na alma dessas pessoas.

O trabalho de cada um de nós, no exercício da empatia, é criar laços afetivos que permitam gerar a sensibilização com o outro. De nada adianta apenas o estudo acadêmico em DH se quem está pesquisando não se dispõe a sair da “zona de conforto”. Essa, por sua vez, não é uma tarefa das mais simples. Dar voz a quem não pode falar e estar aberto à escuta é um exercício diário e necessário. Mais do que isso: em tempos de intolerância e “alergia” ao próximo, os esforços devem estar centrados em nos colocarmos no lugar diferente de nós mesmos, dentro e fora da universidade.

Comprometemo-nos, a partir desse estudo, a dar um passo para fora, buscando contribuir de forma singela para provocar a crítica, despertar inquietações e fazer pensar duplamente: a quem escreve e a quem lê esta dissertação. Nossa expectativa é termos plantado a semente dos Direitos Humanos. Esperamos que, não importa a força e intensidade dos ventos contrários, ela se fortaleça e, dia a dia, continue a florescer.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe; SÁ-SILVA, Jackson Ronie. **Pesquisa Documental**: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais (RBHCS)*, 2009, Ano I, Número I.

ANDRADE. Régis Willyan da Silva. O diálogo entre os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos para a criação de um sistema jurídico multinível. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. Janeiro-abril 2017, 75-89 p. Disponível em < <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/13584> > Acesso em 07 de março de 2018.

AQUINO, Orlando Fernández; BORGES, Maria Célia; PEREIRA, Helena de Ornellas Sivieri. **Inclusão versus integração: a problemática das políticas e da formação docente**. *Revista Iberoamericana De Educación*, vol. 59, n.º 3, 2012, 1-11 p. Disponível em < <https://rieoei.org/RIE/article/view/1376> > Acesso em 06 jan de 2018.

ARAÚJO, Joelma Remígio de; DORZIAT, Ana. **O intérprete de Língua de Sinais no Contexto da Educação Inclusiva**: o pronunciado e o executado (relato de experiência). *Revista Brasileira de Educação Especial*, 2012, v. 18, n. 13, jul./set, p. 391-410. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbee/v18n3/a04> > Acesso em 03 out. 2018.

ASSUNÇÃO. Thiago. Educação em Direitos Humanos. In: GEDIEL. José Antônio Peres; SILVA. Eduardo Faria; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. Curitiba: Universidade Positivo, 2014, p. 85-98.

AVRITZER. Leonardo; SANTOS. Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 678 p.

BAPTISTA, Claudio Roberto; HAAS, Clarissa; Orlando, Rosimeire Maria; PANTALEÃO, Edson. **Rodas de pesquisa e formação em educação especial**: as trajetórias de estudantes com deficiência. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 97, n. 247, set/dez. 2016, p. 570-582. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S217666812016000300570&script=sci_abstract&tlng=pt > Acesso em 03 out. 2018.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: ___ BAUER, Martin W.; GASKELL. George (org.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático (tradução de Pedrinho A. Guareschi). Rio de Janeiro: Vozes, 2010, p. 189-217.

BENEVIDES. Maria Victoria. Direitos Humanos: desafios para o século XXI. In: DIAS, Adelaide Alves. *et al.* (org.). **Educação em Direitos Humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, 335-350 p.

BERNARDES, Luana Ferreira. A Emancipação Insuficiente da Pessoa com Deficiência. Diagnóstico Jurídico. Paradigma de Ancoragem e o Desafio da Geração de Intérpretes (dissertação). Programa de Pós-Graduação em Direito Público. Universidade Federal de

Uberlândia (UFU). Minas Gerais, 2017, 146 p. Disponível em <<http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/22428/1/Emancipa%C3%A7%C3%A3oInsuficientePessoa.pdf>> Acesso em 13 out. 2018.

BEZERRA. Saulo de Castro. Estatuto da Criança e do Adolescente: marco da proteção integral. In: LIMA, Cláudia Araújo de Lima. *et al* (coord.). **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 17-22. Disponível em <http://200.18.252.57/services/e-books-MS/06_0315_M.pdf#page=17> Acesso em 31 out. 2018.

BILANCIA, Paola. Las Nuevas Fronteras de la Protección Multinivel de los Derechos. Revista de derecho constitucional europeo, Nº. 6, 2006. p. 255-277. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2319788>> Acesso em 07 de julho de 2018.

BORGES. Everton Rafael. **O perfil constitucional do Ministério Público de intervenção fundada no interesse público justificador**. Dissertação (mestrado). Mestrado Interinstitucional. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Faculdade Campo Real, Guarapuava, 2008, 101 p.

BOTELHO. Marcos César. A pessoa com deficiência no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/2939150>> Acesso em 23 dez 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

_____. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. **Decreto n.º 3.956, de 8 de outubro de 2001**. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm> Acesso em 13 dez 2017.

_____. **Lei 10.845, de 05 de março de 2004**. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências.

_____. **Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

_____. **Lei 11.133, de 14 de julho de 2005**. Institui o Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência.

_____. **Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2007**. 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> Acesso em 13 dez 2017.

_____. **Lei 11.692, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

_____. **Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008.** Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. **Lei 12.319, de 1º de setembro de 2010.** Regulamenta a profissão de Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS.

_____. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 2015b.

_____. **Lei 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

_____. **STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5357/DF.** Rel. Ministro Edson Fachin. Plenário. Julgado em 09.06.2016. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12012290>> Acesso em 06 jan 2018.

_____. **STF. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 32.732/DF.** Rel. Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 03/06/2014. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6400316>> Acesso em 06 abril 2018.

_____. **STF. Extradicação n.º 986-9 – República da Bolívia.** Rel. Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgada em 15/08/2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489856>> Acesso em 06 abril 2018.

BRAUN, Patrícia; VIANNA, Márcia Marin. Atendimento educacional especializado, sala de recursos multifuncional e plano de ensino individualizado: desdobramentos de um fazer pedagógico. IN: PLETSCHE, M. D. & DAMASCENO, A. (orgs). **Educação especial e inclusão escolar**: reflexões sobre o fazer pedagógico. Seropédica, RJ: EDUR, 2011.

Disponível em

<<http://www.eduinclusivapesquerj.pro.br/images/pdf/Braun&Marin.AEE.2011.pdf> > Acesso em 10 dez. 2018.

CANDAU, Vera Maria. Direitos Humanos, Diversidade Cultural e Educação. A tensão entre igualdade e diferença. In: DIAS, Adelaide Alves; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.) **Direitos Humanos na Educação Superior: Subsídios para a Educação em Direitos Humanos na Pedagogia**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 205-230 p. Disponível em < <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/2010.D.H-NA-EDUCA%C3%87%C3%83O-SUPERIOR.-PEDAGOGIA.pdf> > Acesso em 07 de julho de 2018.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. **O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política**. Revista Direito GV, [S.l.], v. 6, n. 2, jul. 2010. p. 399-421. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 07 Dez. 2018.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Direito à educação e o Ministério Público**. Disponível em < http://www.dhnet.org.br/dados/textos/a_pdf/wiecko_direito_ed_mp.pdf > Acesso em 23 de nov. 2018.

CASTRO, Elani Cristina Vieira Magalhães de. **Concepções e práticas de professores frente a situações de bullying contra crianças com deficiência intelectual**: um estudo exploratório. Dissertação (mestrado). Universidade Católica de Brasília, 2012, 80 p.

COMPARATO. Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, 598 p.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Diálogo entre Cortes e o controle de convencionalidade – algumas reflexões sobre a relação entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. IN: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; MEZETTI, Luca (coord.). **Diálogos entre Cortes**: a jurisprudência nacional e internacional como fator de aproximação de ordens jurídicas em um mundo cosmopolita. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2015, 117-148.

CANHISARES. Jéssica Tolotti. A ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.357 e a importância da educação inclusiva para a construção de uma sociedade democrática. IN: Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados (org.). **Do Direito à diversidade ao direito da diversidade** (livro digital). 2018, 45-47 p. Disponível em <<http://publicacoes.mattosfilho.com.br/books/oiny/#p=57> > Acesso em 27 de junho de 2018.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Ximenes Lopes versus Brasil, denúncia n.º 12.237**. Julgado em 04 de julho de 2006. Disponível em

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf > Acesso em 05 de abril de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Resolução n.º 510, de 07 de abril de 2016.** Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução.

CONSELHO NACIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução N.º 23, De 17 Setembro de 2007.** Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluao_23_alterada_143.1.pdf > Acesso em 07 dez. 2018.

_____. **Resolução N.º 173, de 4 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a publicação das decisões proferidas pelos órgãos colegiados do Ministério Público atribuídos do controle da atuação extrajudicial finalística. Disponível em <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=2225 > Acesso em 07 dez. 2018.

_____. **Resolução N.º 174, de 4 de Julho de 2017.** Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo.

COSTA FILHO, Waldir Macieira da; LEITE, Flávia Piva de Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes (coord.). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência.** São Paulo: Saraiva, 2016, 486 p.

DEPLACE, Domitille. VÁZQUEZ, Daniel. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2011, v.8, n.14, p. 35-65. Disponível em < <http://sur.conectas.org/politicas-publicas-na-perspectiva-de-direitos-humanos/> > Acesso em 14 out. 2018.

FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauco Salomão. A presunção de capacidade civil da pessoa com deficiência na lei brasileira de inclusão. *Direito e Desenvolvimento (Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito e Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável)*. João Pessoa, v.7, n.13, 2016, p. 99-117. Disponível em <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/303/285> > Acesso em 27 set. 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia.** 54ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016, 143 p.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa** (tradução Joice Elias Costa). 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009, 405 p.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** São Paulo, 1995: *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.3, p 20-25.

GALINDO, Bruno. **A inclusão veio para ficar: o direito antidiscriminatório pós-ADI 5357 e a educação inclusiva como direito da pessoa com deficiência.** Direito e Desenvolvimento, Recife, v. 7, n.8, p. 43-58, 2016.

GOMES. Maria Tereza Uille. **Políticas Públicas e Ministério Público.** Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2011, 556 p.

GOMES. Raimunda Aline Lucena. **A liberdade de expressão e o direito humano à comunicação na América Latina: a garantia formal e as suas contradições.** Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2015, 427 p.

GONÇALVES. Francysco Pablo Feitosa. **O Direito à educação das pessoas com deficiência: uma abordagem dos processos de inclusão e (des)construção de estigmas.** 2011. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Recife, 2011.

GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa; LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. A proteção dos direitos da pessoa com deficiência na jurisprudência interamericana e da corte europeia de direitos humanos. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Manual dos Direitos da pessoa com deficiência.** São Paulo: Saraiva, 2012, 463-477 p.

GORENSTEIN, Fabiana. O Sistema Interamericano de Proteção Dos Direitos Humanos. In: Jayme Benvenuto (org.). **Manual de Direitos Humanos Internacionais - Acesso aos Sistemas global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos.** Gabinete Assessoria Jurídica Organizações Populares (GAJOP), Movimento Nacional de Direitos Humanos. 59-80. Disponível em <https://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Manual_de_Direitos_Acesso_aos_Sistemas_global_e_Regional.pdf> Acesso em 08 de março de 2018. Jayme Benvenuto Lima Jr.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O atendimento ao público pelo promotor de justiça como instrumento de acesso à justiça social (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2009, 160 p.

KIEFER, Sandra Filomena Wagner; PEIXINHO, Manoel Messias. **O Direito Fundamental à Educação Inclusiva nas Escolas Regulares Privadas e a LBI.** Direito e Desenvolvimento (Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito e Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável), João Pessoa, 2016, v. 7, n.13, p. 79-98. Disponível em <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/302>> Acesso em 05 out. 2018.

LAFER. Celso. **Direitos Humanos: um percurso no Direito do século XXI.** São Paulo: Atlas, 2015, 587 p.

LIMA JÚNIOR. Jayme Benvenuto. O sistema global de proteção dos direitos humanos. IN: LIMA JÚNIOR. Jayme Benvenuto (org.). **Manual de Direitos Humanos Internacionais - Acesso aos Sistemas global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos**. Gabinete Assessoria Jurídica Organizações Populares (GAJOP), Movimento Nacional de Direitos Humanos. 17-58 Disponível em <https://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Manual_de_Direitos_Acesso_aos_Sistemas_global_e_Regional.pdf> Acesso em 08 de março de 2018.

LUBICH, Chiara. Lição de Pedagogia. In: ARAÚJO, Gilda Maria Lins de; LUNA, Maria José de Matos (org.). **Educação para a PAZ: a arte de amar**. Recife: Editora Universitária (UFPE), 2009, 31-39 p.

LUNA, Maria Auxiliadora. O Desafio da Dificuldade. In: ARAÚJO, Gilda Maria Lins de; LUNA, Maria José de Matos (org.). **Educação para a PAZ: a arte de amar**. Recife: Editora Universitária (UFPE), 2009, 41-47 p.

MILANI. Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2008, maio/jun., 551-579. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>> Acesso em 03 nov. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Contextualização do Debate sobre Violência contra Crianças e Adolescentes. In: LIMA, Cláudia Araújo de Lima. *et al* (coord.). **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 13-16. Disponível em <http://200.18.252.57/services/e-books-MS/06_0315_M.pdf#page=17> Acesso em 31 out. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Resolução CNE/CP N.º 1/2012**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp001_12.pdf> Acesso em 29 agosto 2018.

MELMAN. Charles. Sobre a educação das crianças. In: Calligaris, Contardo; *et ali*. **Educa-se uma criança?**. 2ª edição, Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1999, 31- 40 p.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, 358 p.

O'DONNELL. Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova (online). 1998, n.44, p. 27-54. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>> Acesso em 17 out. 2018.

OMOTE. Sadao. **Normalização, integração e inclusão...**Santa Catarina, 1999: Ponto de Vista: Revista de Educação e Processos Inclusivos, v. 1, nº 1, julho/dezembro.

PADILLA. Carmen Montesinos. Tutela Multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales. Revista en Cultura de La Legalidad. N.º 11, octubre 2016-marzo 2017, 211-220 p. Disponível em <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3288>> Acesso em 07 de março de 2018.

_____. **Tutela multinível de los derechos: obstáculos procesales.** Tese (doutorado). Departamento Derecho Público Del Estado. Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, janeiro, 2015, 613 p. Disponível em <https://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20412/Carmen_Montesinos_tesis.pdf> Acesso em 07 de março de 2018.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar n.º 12, de 27 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco. Disponível em <<https://www.mppe.mp.br/mppe/sou-ministerio/legislacao>> Acesso em 02 dez. 2018.

PETERKE, SVEN. A Interpretação e a Subsunção dos Direitos Humanos Internacionais. In: PETERKE, SVEN (coord.). Manual prático de direitos humanos internacionais. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, 164-178 p. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/manual_pratico_dh_internacionais.pdf> Acesso em 17 de abril de 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2009, v.43, n.6, nov./dez., p. 1343-1368. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>> Acesso em 17 out. 2018.

RIBEIRO. Lauro Luiz Gomes. Direito à intimidade e à vida privada. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Manual dos Direitos da pessoa com deficiência.** São Paulo: Saraiva, 2012, 147-161 p.

ROCHA DA SILVA, Alice; SILVA, Matheus Passos. **A Ineficácia da Tutela Multinível dos Direitos Sociais na União Europeia.** Revista Opinião Jurídica, ano 14, n. 18, Fortaleza, jan./jun. 2016, p.44-73. Disponível em <<http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/744>> Acesso em 07.03.2018.

ROSSO, Paulo Sergio. **Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988.** Revista Eletrônica do CEJUR, Curitiba-PR, a. 2, v. 1, n. 2, ago./dez. 2007, p. 201-222. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16752/11139>> Acesso em 26 set. 2018.

SADER, Emir. Contexto histórico e educação em direitos humanos no Brasil: da ditadura à atualidade. In: DIAS, Adelaide Alves. *et al.* (org.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos.** João Pessoa: Editora Universitária, 2007, 75-101 p.

SANT'ANA. Izabella Mendes. **Educação Inclusiva: concepções de professores e diretores.** Maringá: Psicologia em Estudo, 2005, v.10, n.2, p. 227-234. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/pe/v10n2/v10n2a09.pdf>> Acesso em 22 out. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista dos Direitos Humanos.** São Paulo: Cortez Editora, 2014, 176 p.

SANTOS. Cecília MacDowell dos. A mobilização transnacional do Direito e a reconstrução dos Direitos Humanos. IN: SANTOS. Cecília MacDowell dos. (org). **A mobilização transnacional do Direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.** Coimbra: Almedina, Ces, 2012. 13-27 p.

SCHWANDT, Thomas A. Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa. IN: __DENZIN, Norman K.; LINCOLN, YVONNA S. **O planejamento da pesquisa qualitativa** (tradução de Sandra Regina Netz). Porto Alegre: Artmed, 2006, 194-217 p.

SEGALLA, Juliana Izar Soares da Fonseca. Direito à Educação. In: Ferraz, Carolina, *et al* (org.). **Manual dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 128-146.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. Tradução: Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes). São Paulo: Companhia das Letras, 2011, 496 p.

SILVA, Aida Maria Monteiro; TAVARES, Celma. **Educação em Direitos Humanos no Brasil: contexto, processo de desenvolvimento, conquista e limites**. Educação, Porto Alegre, v. 36, n. 1, jan./abr. 2013, p. 50-58.

SILVA, Matheus Passos, O Sistema Europeu De Tutela Multinível Dos Direitos Fundamentais: Mito Ou Realidade? (The European System of Multi-Level Protection of Fundamental Rights: Myth or Reality?). In: PORTELA, Irene Maria (dir.). **Os novos horizontes do constitucionalismo global**. Barcelos, Portugal: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2017, p. 379-88.

SILVA, Catia Alire Rodrigues Arend da. **Políticas públicas da educação inclusiva de 1990 a 2009: conquistas e contradições na inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais na educação básica**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná (UTP), Curitiba, 2011, 151 p. Disponível em <<http://tede.utp.br:8080/jspui/handle/tede/1370> > Acesso em 03 out. 2018.

SILVA, Wagner Rodrigues. **Construção da interdisciplinaridade no espaço complexo e ensino e pesquisa**. Cadernos de Pesquisa, V. 41, n. 143, maio/agosto 2011, p. 583-605.

SIMINI, Danilo Garnica. Accountability e a atuação internacional no município de São Paulo. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, 2017, v.6, n.12, jul./dez. Disponível em < <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6649> > Acesso em 17 out. 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (voto em separado). In: CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Ximenes Lopes versus Brasil**. Julgado em 04 de julho de 2006. Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf > Acesso em 05 de abril de 2018.

_____. A emancipação do ser humano como sujeito de direito internacional e os limites da razão de Estado. IN: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, 109-118 p.

_____. **O legado da Declaração Universal de 1948 e o futuro da proteção internacional dos Direitos Humanos**. Revista IIDH (Instituto Interamericano de Direitos Humanos). 26ª edição, julho-dezembro 1997, p. 11-46. Disponível em < <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1621/revista-iidh26.pdf> > Acesso em 03 set. 2018.

URUEÑA, René. Proteção Multinível dos Direitos Humanos na América Latina? Oportunidades, Desafios e Riscos. GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA; PÉREZ, Aida Torres (coord.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Rede de Direitos Humanos e Educação Superior, 2014, 16-47 p. Disponível em < https://www.upf.edu/dhes-alfa/_pdf/PMDH_Manual_portugues.pdf > Acesso em 06 de março de 2018.

ZIELINSKI. Dioleno Zella. Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal (dissertação). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2015, 128 p.

ANEXO A – REQUERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO AO MPPE PARA PESQUISA DE CAMPO



P.P.G.D.H

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
Promotoria de Justiça Educação

Recebido em 05 de 01 de 18

RESPONSÁVEL

À PROMOTORIA DE EDUCAÇÃO DA CAPITAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (MMPE)

Venho respeitosamente, por meio deste ofício, perante esta Promotoria, como discente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), conforme declaração de vínculo anexa (DOC. 01), requerer o acesso aos autos dos inquéritos que digam respeito a denúncias de violação ao direito à educação da pessoa com deficiência. Cumpre salientar que o acesso aos dados se destina à pesquisa de campo que subsidiará estudo de caso de dissertação de mestrado intitulada “Atuação do Ministério Público de Pernambuco na defesa do direito humano à educação da pessoa com deficiência” - projeto de pesquisa anexo (DOC. 02).

O teor da pesquisa bem como as informações atinentes a esta foram repassadas e discutidas em conversa realizada, no dia 04/01/2018, na sede da Promotoria da Capital com a promotora Dr^a Eleonora Marise que está ciente dos termos do trabalho acadêmico a ser desenvolvido.

O requerente se compromete a resguardar o sigilo dos dados de forma a não expor as partes ou quaisquer instituições envolvidas nas denúncias, de forma que todas as informações serão utilizadas na dissertação sem que haja menção expressa a nomes, sendo estes substituídos por siglas e/ou números.

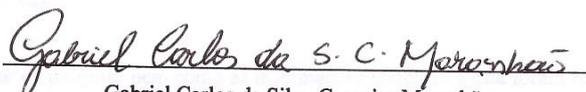
Para fins desta pesquisa vem o requerente ainda solicitar o acesso às eventuais promoções de arquivamento relativas aos inquéritos supracitados, bem como às planilhas dos processos com os dados do andamento e suas especificações para fins de quantificação dos números que embasarão o estudo de caso. Da mesma forma, venho requerer autorização para incluir como anexos na dissertação as promoções de arquivamento dos inquéritos com a ocultação dos dados das partes e instituições envolvidas, utilizando tarjas pretas. O requerente ratifica que, durante todo

procedimento da pesquisa, se compromete a resguardar o sigilo das informações contidas nesses documentos e utilizará os dados sem o comprometer quaisquer das partes dos inquéritos.

Nesses termos, aguardo manifestação desta promotoria a respeito do pedido acima, agradecendo desde já o apoio e a colaboração deste órgão para a consecução da pesquisa acadêmica mencionada. Espera-se através desta pesquisa contribuir para o trabalho desenvolvido pela Promotoria de Educação do Recife na defesa do direito humano à educação da pessoa com deficiência.

Por fim, compromete-se o requerente a apresentar posteriormente este documento assinado pelo orientador Venceslau Tavares Costa Filho e pela coorientadora Flávia Danielle Santiago Lima.

RECIFE, 05 de janeiro de 2018


Gabriel Carlos da Silva Carneiro Maranhão

ANEXO B – DESPACHO DE AUTORIZAÇÃO DA PROMOTORIA PARA PESQUISA DE CAMPO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
28ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL
PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO**

Ref.: Requerimento formulado por Gabriel Carlos da Silva Carneiro Maranhão

DESPACHO

Cuida-se de expediente subscrito pelo Bel. Gabriel Carlos da Silva Carneiro Leão, estudante do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, informando que elaborará dissertação de mestrado sobre o tema da *“Atuação do Ministério Público de Pernambuco na defesa do direito humano à educação da pessoa com deficiência”*, razão pela qual solicita o acesso aos autos dos inquéritos civis que digam respeito à violação do direito de acesso à educação de pessoas com deficiência.

Aduz que o conteúdo das investigações em questão servirá de subsídio para a pesquisa de campo a ser desenvolvida na elaboração da tese, além de comprometer-se a resguardar o sigilo dos dados a que tiver acesso e a apresentar posteriormente documento assinado pelo orientador e coorientadora da sua tese de mestrado.

Apresentou documentação comprovando sua identidade, sua qualidade de estudante do programa de pós-graduação em questão e cópia do projeto de pesquisa elaborado para a apresentação no Seminário de Dissertação 2017, do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, sobre a temática inicialmente mencionada.

Decido.

Após a análise da documentação apresentada pelo Bel. Gabriel Carlos da Silva Carneiro Leão, observo tratar-se de solicitação de acesso ao acervo de investigações em tramitação nas PJs de Educação da Capital que tenham por objeto apurar denúncia de irregularidades no acesso e permanência de estudantes com deficiência às unidades de ensino, públicas em particulares.

Tendo em vista a comprovação da utilização, para fins científicos, dos dados constantes nas investigações em questão e com base em consulta formulada à Corregedoria-Geral do MPPE sobre o teor do requerimento, **DEFIRO o pedido de acesso e manuseio dos autos em tramitação nas 28ª e 29ª Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, que tratam da matéria objeto da tese de dissertação a ser elaborada pelo requerente, inobstante a decretação de sigilo nas investigações em razão da condição/idade das pessoas nelas envolvidas, bem como o acesso as**

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS

COLETA DE DADOS - INQUÉRITOS CIVIS DO MPPE - PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DIREITO À EDUCAÇÃO	
Nº do inquérito	
Data de consulta ao inquérito no MPPE pelo pesquisador	
Data do protocolo da denúncia	
Quem foi o responsável por noticiar o caso?	
Idade/sexo do estudante	
Nível de escolaridade	
A criança está ou não em turma especial?	
Irregularidade alegada na denúncia	
A criança está ou não em idade escolar regular?	
Instituição denunciada (especificar se pública ou privada)	
Houve embasamento da denúncia na legislação?	
Se sim, qual o embasamento legal?	
Houve diagnóstico médico/psicológico em relação ao estudante?	
Se sim, qual o diagnóstico?	
A família se manifestou durante o procedimento do inquérito?	
Qual a resposta dada pela noticiado (instituição escolar) quando do fornecimento de informações?	
O inquérito foi encerrado? (especificar data do encerramento)	
O inquérito foi encerrado a pedido da parte?	
O inquérito foi resolvido por acordo entre as partes?	
Qual o acordo realizado entre elas?	
O inquérito ainda está curso (especificar duração)	
Se ativo, qual o último ato do inquérito	
Medidas instrutórias realizadas no inquérito	
Houve judicialização do caso?	
Qual o andamento do processo na via judicial?	
Outras observações sobre caso	

APÊNDICE B – CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA

