

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL- UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO– MESTRADO E DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**NÍVEL DOUTORADO**

Priscila de Freitas

**O SISTEMA EDUCACIONAL INCLUSIVO RESSIGNIFICANDO A DIGNIDADE DE  
PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA: POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO  
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NO PROCESSO DE INTERSECÇÕES  
JURÍDICAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Santa Cruz do Sul

2024

Priscila de Freitas

**O SISTEMA EDUCACIONAL INCLUSIVO RESSIGNIFICANDO A DIGNIDADE DE  
PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA: POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO  
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NO PROCESSO DE INTERSECÇÕES  
JURÍDICAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Tese de doutoramento em Direito apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, área de concentração Direitos Sociais e Políticas públicas, Linha de pesquisa de Diversidade e Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, tendo como orientador o Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis e coorientadora a Profa. Dra. Aneline dos Santos Ziemann Lucio.

Santa Cruz do Sul

2024

Priscila de Freitas

**O SISTEMA EDUCACIONAL INCLUSIVO RESSIGNIFICANDO A DIGNIDADE DE  
PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA: POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO  
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NO PROCESSO DE INTERSECÇÕES  
JURÍDICAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Strictu Sensu* – Doutorado em Direitos, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Diversidade e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

---

*Dr. Jorge Renato dos Reis*  
Professor Orientador – UNISC

---

*Dra. Aneline dos Santos Ziemann Lucio*  
Professora Coorientadora – UNIPAMPA

---

*Dra. Denise Bittencourt da Silva*  
Professora Examinadora – UNISC

---

*Dra. Rosana Helena Maas*  
Professora Examinadora – UNISC

---

*Dra. Clara Cardoso Machado Jaborandy*  
Professora Examinadora – UNIT

---

*Dr. Rafael Cláudio Simões*  
Professor Examinador - UVV

### CIP - Catalogação na Publicação

de Freitas, Priscila

O SISTEMA EDUCACIONAL INCLUSIVO RESSIGNIFICANDO A DIGNIDADE DE PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NO PROCESSO DE INTERSECÇÕES JURÍDICAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO / Priscila de Freitas. – 2024.

251 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Jorge Renato Dos Reis.

Coorientação: Profa. Dra. Aneline dos Santos Ziemann Lucio.

1. Educação inclusiva. 2. Neurodiversidade. 3. Pessoas com deficiências. 4. Políticas públicas. 5. Princípio da

solidariedade. I. Dos Reis, Jorge Renato. II. Lucio, Aneline dos Santos Ziemann. III. Título.  
Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

*Para Adelina Mathilde Fischer Pereira (vó) in memoriam.*

## AGRADECIMENTOS

Finalizar uma trajetória intensa de quatro anos de muito trabalho, dedicação e reflexão que o doutorado nos propõe, não é fácil. Há uma mistura de sentimentos: missão cumprida, alívio e ao mesmo tempo um vazio, pois não haverá mais as preocupações acadêmicas que faziam parte da rotina diária de doutoranda. Muito provavelmente minha vida acadêmica seguirá, desbravando novos caminhos, tendo em vista a inquietação que permanece em minha mente curiosa, mas, no momento, se faz necessário agradecer.

Agradecer a Deus, ao Universo, por me direcionar, por me permitir aqui estar. Agradecer principalmente a meus pais, meus sogros e demais familiares pelos incentivos e paciência. Agradeço ao Fernando, meu eterno amor, melhor amigo, parceiro e confidente, por me apoiar, se mantendo atencioso, calmo e paciente.

Um agradecimento especial à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNISC, nas figuras dos ilustres professores Mônia Clarissa Hennig Leal, André Viana Custódio e Rogério Gesta Leal, tendo em vista a transição de gestão no momento final desse doutorado. Agradeço às secretárias, maravilhosas, que seguirão no meu coração para sempre, Enivia, Morgana e Rosane.

Um agradecimento mais do que especial ao meu orientador, professor Jorge, por tudo. Primeiramente por ter me instigado a fazer parte de grupos de estudos e ter um diálogo aberto com os alunos da graduação sobre a oferta de bolsas na pós-graduação. Em segundo lugar, por ter me escolhido para ser sua orientanda, pela segunda vez! Agradeço pela dedicação nas orientações e pelo aprendizado que tive ao seu lado durante todos esses anos. Agradeço a professora Ane, minha querida coorientadora, que, com um olhar tão aguçado sobre a temática, abrilhantou essa pesquisa. Agradeço a todos os professores com os quais tive a honra de aprender nessa instituição.

Agradeço a Comissão de Aperfeiçoamento do Nível Superior – CAPES pela bolsa ofertada à Universidade de Santa Cruz do Sul a qual me foi concedida. Que mais e mais alunos possam ser agraciados com bolsas em reconhecimento a seus esforços.

Agradeço a todas pessoas de alma leve que fizeram parte dessa trajetória. Amizades de longa data e novas, que espero que perdurem no tempo. Vocês

deixaram a jornada mais fácil, seja compartilhando medos e anseios, seja incentivando a seguir em frente.

*O dever principal da educação é de armar cada um  
para o combate vital para a lucidez (Edgar Morin).*

## RESUMO

O direito à educação inclusiva em todos os níveis é garantia constitucional, tornando-se necessárias, portanto, políticas públicas que viabilizem tal direito. Na presente tese, questiona-se: Para fins de assegurar a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência as políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior são efetivas, quanti e qualitativamente, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade? Havendo necessidade, quais alterações seriam necessárias para a plena efetividade? A pesquisa possui como método de abordagem o hipotético-dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica e documental com levantamento de dado e técnica de pesquisa de documentação direta. Para tanto, parte-se de três possíveis hipóteses, uma positiva, outra negativa e uma terceira, parcial, que serão investigadas. O objetivo geral consiste em analisar as políticas públicas existentes relacionadas com a educação inclusiva. Deste modo, a pesquisa subdivide-se em cinco objetivos específicos, consistindo o primeiro realizar uma análise acerca do constitucionalismo contemporâneo, abordando a dignidade da pessoa humana como epicentro do ordenamento jurídico; o segundo consiste em discutir e apresentar a solidariedade como princípio jurídico constitucional; o terceiro, efetuar retrospecto histórico acerca de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e seus direitos; o quarto, verificar políticas públicas de educação inclusiva e sua formulação; e, por fim, abordar as políticas públicas para educação inclusiva visando buscar uniformização dos parâmetros garantistas de direitos. A temática da tese encontra-se em conformidade com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito, em nível de Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul, e, muito especialmente, com o seu eixo temático “Diversidade e Políticas Públicas”. Ao se analisar a situação de ingresso e manutenção das pessoas com deficiência no ensino superior, estará se abordando um grupo que pode ser considerado como minorias e que necessitam de políticas públicas para ter acesso à educação de nível superior, a qual deve ser garantida a todos, independentemente de sua situação, impedimentos ou possíveis limitações. Verifica-se conexão com a área de pesquisa do professor orientador, Dr. Jorge Renato dos Reis, que estuda temas que visam o princípio constitucional da solidariedade como vetor para a efetivação da dignidade da pessoa humana, dentro de um processo de intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado. Ademais, em sua linha, o professor efetua abordagem acerca dos direitos e deveres fundamentais, devendo ser compreendida a educação inclusiva como um direito das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e um dever do Estado, sociedade civil e família. Confirma-se a terceira hipótese, visto que foi possível constatar que há um alcance parcial de parâmetros garantistas de direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior, como o atual sistema de cotas nas instituições de ensino superior públicas, bem como o PROUNI, além de programas federais que visam a inclusão e acessibilidade nas instituições, os quais precisam ser ampliados e melhorados, tendo em vista a necessidade de compreensão do sentido ético-jurídico de referidas políticas, de modo que estas possam, efetivamente, alcançar a viabilização de oportunidades para as pessoas integrantes da categoria em análise. A proposta consiste em inclusão na grade curricular da rede básica de ensino de história e direitos de pessoas com deficiência, além de uma proposta normativa universal para as universidades para ingresso e acompanhamento de estudantes neurodivergentes e/ou com deficiência, com busca efetiva de solução das barreiras existentes, medidas a serem tomadas pelas instituições de ensino superior e que sejam utilizadas como parâmetro para suas avaliações pelo SINAES.

**Palavras-Chave:** Educação Inclusiva; Neurodiversidade; Pessoas com deficiência; Políticas públicas; Princípio da solidariedade.

## RESUMEN

El derecho a la educación inclusiva en todos los niveles es una garantía constitucional, por lo que son necesarias políticas públicas que viabilicen este derecho. En esta tesis la pregunta es: Con el fin de garantizar la dignidad de las personas neurodivergentes y/o personas con discapacidad, ¿son efectivas, cuantitativa y cualitativamente, las políticas públicas de educación inclusiva en la educación superior, bajo el sesgo del principio constitucional de solidaridad? De ser necesario, ¿qué cambios serían necesarios para lograr una eficacia total? La investigación tiene un método de abordaje hipotético-deductivo, con un procedimiento de investigación bibliográfica y documental con técnica de investigación de recolección de datos y documentación directa. Para ello, partimos de tres posibles hipótesis, una positiva, otra negativa y una tercera, parcial, que se investigará. El objetivo general es analizar las políticas públicas existentes relacionadas con la educación inclusiva. Así, la investigación se subdivide en cinco objetivos específicos, consistente el primero en un análisis del constitucionalismo contemporáneo, abordando la dignidad de la persona humana como epicentro del ordenamiento jurídico; el segundo consiste en discutir y presentar la solidaridad como principio jurídico constitucional; el tercero, realizar una revisión histórica de las personas neurodivergentes y/o discapacitadas y sus derechos; el cuarto, verificar las políticas públicas de educación inclusiva y su formulación; y, finalmente, abordar políticas públicas de educación inclusiva con miras a homologar los parámetros que garanticen los derechos. La temática de la tesis está en concordancia con el área de concentración del Programa de Postgrado en Derecho, a nivel de Doctorado, de la Universidad de Santa Cruz do Sul, y, muy especialmente, con su eje temático "Diversidad y Políticas públicas". Al analizar la situación de ingreso y permanencia de las personas con discapacidad en la educación superior, estaremos abordando un grupo que se puede considerar como minorías y que requieren políticas públicas para tener acceso a la educación superior, la cual debe estar garantizada para todos, independientemente de su situación, impedimentos o posibles limitaciones. Existe conexión con el área de investigación del profesor orientador, Dr. Jorge Renato dos Reis, que estudia temas que apuntan al principio constitucional de solidaridad como vector para la realización de la dignidad de la persona humana, dentro de un proceso de intersecciones jurídicas entre el derecho público y el derecho privado. Además, en su línea, el profesor aborda derechos y deberes fundamentales, entendiendo la educación inclusiva como un derecho de las personas neurodivergentes y/o discapacitadas y un deber del Estado, la sociedad civil y la familia. La tercera hipótesis se confirma, ya que se pudo comprobar que existe un alcance parcial de parámetros que garantizan los derechos de las personas neurodivergentes y/o personas con discapacidad en la educación superior, como el actual sistema de cuotas en las instituciones públicas de educación superior, así como el PROUNI, además a programas federales que apuntan a la inclusión y accesibilidad en las instituciones, los cuales necesitan ser ampliados y mejorados, tomando en cuenta la necesidad de comprender el significado ético-legal de estas políticas, para que puedan lograr efectivamente la viabilidad de oportunidades para las personas que parte de la categoría bajo análisis. La propuesta consiste en la inclusión en el currículo de la red de enseñanza básica de historia y derechos de las personas con discapacidad, además de una propuesta normativa universal para las universidades para el ingreso y seguimiento de estudiantes neurodivergentes y/o discapacitados, con una búsqueda efectiva de soluciones. a las barreras existentes, medidas que deben tomar las instituciones de educación superior y ser utilizadas como parámetro para sus evaluaciones por parte del SINAES.

**Palabras clave:** Educación inclusiva; Neurodiversidad; Personas con discapacidad; Políticas públicas; Principio de solidaridad.

## ABSTRACT

The right to inclusive education at all levels is a constitutional guarantee, therefore, public policies that make this right viable are necessary. In this thesis, the question is: For the purpose of ensuring the dignity of neurodivergent people and/or people with disabilities, are public policies for inclusive education in higher education effective, quantitatively and qualitatively, under the bias of the constitutional principle of solidarity? If necessary, what changes would be necessary for full effectiveness? The research has a hypothetical-deductive method of approach, with a bibliographic and documentary research procedure with data collection and direct documentation research technique. To this end, it starts from three possible hypotheses, one positive, one negative and a third, partial, which will be investigated. The general objective is to analyze existing public policies related to inclusive education. Thus, the research is subdivided into five specific objectives, the first consisting of an analysis of contemporary constitutionalism, addressing the dignity of the human person as the epicenter of the legal system; the second consists of discussing and presenting solidarity as a constitutional legal principle; the third, carry out a historical review of neurodivergent and/or disabled people and their rights; the fourth, verify public inclusive education policies and their formulation; and, finally, address public policies for inclusive education with a view to standardizing the parameters that guarantee rights. The theme of the thesis is in accordance with the concentration area of the Postgraduate Program in Law, at Doctorate level, at the University of Santa Cruz do Sul, and, most especially, with its thematic axis "Diversity and Policies public." When analyzing the situation of entry and maintenance of people with disabilities in higher education, we will be addressing a group that can be considered as minorities and that require public policies to have access to higher education, which must be guaranteed to all, regardless of your situation, impediments or possible limitations. There is a connection with the research area of the guiding professor, Dr. Jorge Renato dos Reis, who studies themes that aim at the constitutional principle of solidarity as a vector for the realization of the dignity of the human person, within a process of legal intersections between the public law and private law. Furthermore, in his line, the professor approaches fundamental rights and duties, with inclusive education being understood as a right of neurodivergent and/or disabled people and a duty of the State, civil society and family. The third hypothesis is confirmed, since it was possible to verify that there is a partial scope of parameters that guarantee the rights of neurodivergent people and/or people with disabilities in higher education, such as the current quota system in public higher education institutions, as well as PROUNI, in addition to federal programs that aim at inclusion and accessibility in institutions, which need to be expanded and improved, taking into account the need to understand the ethical-legal meaning of these policies, so that they can effectively achieve the viability of opportunities for people who are part of the category under analysis. The proposal consists of inclusion in the curriculum of the basic teaching network of history and rights of people with disabilities, in addition to a universal normative proposal for universities for the admission and monitoring of neurodivergent and/or disabled students, with an effective search for solutions to existing barriers, measures to be taken by higher education institutions and used as a parameter for their assessments by SINAES.

**Keywords:** Inclusive education; Neurodiversity; People with disabilities; Public policy; Principle of solidarity.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APCB	Associação de Paralisia Cerebral do Brasil
CADEME	Campanha de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais
CENESP	Centro Nacional de Educação Especial
CESB	Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEC	Campanha Nacional de Educação de Cegos
CONFENEM	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FEBEC	Federação Brasileira de Entidades de Cegos
FENEIS	Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos
IBC	Instituto Benjamin Constant
IGBE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INC	Instituto Nacional de Cegos
INEP	Inst. Nac. de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES	Instituto Nacional de Educação de Surdos
LBI	Lei Brasileira de Inclusão
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MORHAN	Movimento de Reintegração dos Hansenianos
ONEDEF	Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SENEB	Secretaria Nacional de Educação Básica
SESPE	Secretaria de Educação Especial
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STF	Supremo Tribunal Federal
ULAC	União Latino-Americana de Cegos
UMC	União Mundial de Cegos

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Resultado indicador 4A. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Quadro 2 – Resultado indicador 4<sup>a</sup> por regiões. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Quadro 3 – Resultado indicador 4B. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Quadro 4 – Resultado indicador 4B por regiões. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Quadro 5 – Resultado indicador 4B Estado do Rio Grande do Sul. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Quadro 6 – Resultado indicador 4C. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Quadro 7 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2015. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2015.

Quadro 8 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2016. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2016.

Quadro 9 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2017. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2017.

Quadro 10 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2018. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2018.

Quadro 11 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2019. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2019.

Quadro 12 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2020. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2020.

Quadro 13 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2021. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2021.

Quadro 14 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Comparativo 2015 a 2021.

Quadro 15 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2017. Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2017.

Quadro 16 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2018. Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2018.

Quadro 17 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2019. Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2019.

Quadro 18 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2021. Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2021.

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E OS DITAMES DO PROCESSO DE INTERSECÇÕES ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO PRIVADO A DETERMINAR UM DIREITO UNIFICADO.....</b>	<b>19</b>
2.1 O Direito Privado e a premissa individualista.....	20
2.2 A ascensão da intervenção estatal.....	31
2.3 A força normativa da Constituição .....	37
2.4 Processo de Intersecções entre o Direito Público e o Direito Privado a determinar a unificação do Direito .....	42
2.5 Dignidade da pessoa humana no centro do ordenamento jurídico.....	48
<b>3 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE COMO INSTRUMENTO EFETIVADOR DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA .....</b>	<b>61</b>
3.1 Construção histórica do valor jurídico da solidariedade.....	62
3.2 Solidariedade e fraternidade: distinções e aproximações .....	75
3.3 A compreensão das solidariedades vertical e horizontal.....	85
3.4 A eficácia jurídica do princípio constitucional da solidariedade .....	88
3.5 A aplicabilidade prática da solidariedade .....	95
<b>4 PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA: DE EXCLUÍDOS SOCIAIS A SUJEITOS DE DIREITOS .....</b>	<b>101</b>
4.1 A exclusão das pessoas com deficiência no decorrer da história .....	103
4.2 Movimentos sociais de pessoas com deficiência e o surgimento de novas nomenclaturas: análise acerca da neurodiversidade .....	114
4.3 A emergência dos direitos das pessoas com deficiência: análise histórica até a Convenção.....	120
4.4 A promoção dos direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Lei Brasileira de Inclusão como marcos legislativo.....	126
4.5 A Educação como forma de inclusão social para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência: primeiros passos .....	133
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DAS PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA E A EDUCAÇÃO INCLUSIVA.....</b>	<b>143</b>

5.1	Definições e modelos de políticas públicas e seus ciclos .....	144
5.2	O modelo da Política Pública de Educação Inclusiva .....	153
5.3	Educação inclusiva e educação especial: distinções acerca dos modelos .....	163
5.4	Barreiras para o ensino inclusivo de qualidade .....	169
5.5	Inclusão ou segregação? Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida .....	173
6	EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA.....	179
6.1	Análise sobre a efetivação das políticas públicas educacionais inclusivas	180
6.2	Ingresso e manutenção de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior .....	187
6.3	O modelo de sistema de cotas para pessoas com deficiência em universidades .....	198
6.4	A importância dos programas de apoio para estudantes no ensino superior .....	205
6.5	Proposta de aplicação da solidariedade inter-relacional na efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência .....	211
7	CONCLUSÃO.....	217
	ANEXO 1 - Proposta de alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/1996.....	229
	ANEXO 2 - Proposta de Programa de Incentivo à Inclusão de Pessoas Neurodivergentes e/ou com Deficiência no Ensino Superior .....	230
	REFERÊNCIAS.....	231

## 1 INTRODUÇÃO

As pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, fizeram parte de um grupo de negligenciados pela sociedade, como será abordado na presente tese. A partir de uma sociedade mais livre, justa e solidária, como preceitua a Constituição Federal de 1988, obedecendo a exegese de um constitucionalismo contemporâneo, dentro de um direito unificado determinado pelo processo de intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado, mais especialmente por determinação do princípio constitucional da solidariedade, instrumento de concretização da dignidade humana, há a necessidade de mudança na referida situação.

Com o advento da Lei 13.146/2015, denominada, também, como “Lei Brasileira de Inclusão”, por reflexo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, e adotada pelo direito brasileiro por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, e que o Congresso Nacional chancelou pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, tudo em obediência aos ditames do constitucionalismo contemporâneo, em especial no processo de intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado, que busca a compreensão de um direito unificado com o objetivo maior de concretização da dignidade humana, instrumentalizado pelo princípio constitucional da solidariedade, tornaram-se mais evidentes a necessidade da promoção e da defesa dos direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, dentre eles o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, a fim de assegurar sua dignidade.

Desse modo o tema da presente pesquisa refere-se à existência e à efetividade de políticas públicas de inclusão no ensino superior, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade. A inclusão, em específico relacionada com pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

Delimita-se, portanto, a presente pesquisa, em termos temporais e espaciais, a partir da Constituição Federal Brasileira de 05 de outubro de 1988 e, a partir da adoção pelo Brasil, através do Decreto nº 6949, de 25 de agosto de 2009, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, e, muito especialmente, a partir da publicação da Lei Federal 13.146 de 06 de julho de 2015, denominada como Lei Brasileira de Inclusão ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, a qual determina medidas a serem adotadas

por entes públicos e privados, no Brasil, para efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

No que tange à delimitação de conteúdo, centrar-se-á nas políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior das pessoas tuteladas pela referida lei, na busca da concretização de sua dignidade, instrumentalizada pelo princípio constitucional da solidariedade, dentro do constitucionalismo contemporâneo, em especial, das intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado que determinam um direito unificado, não mais dicotômico, que possui como norte a concretização da dignidade humana.

Quanto ao marco teórico, propõe-se a delimitação a partir de três grandes tópicos: o primeiro sendo o princípio da solidariedade, o segundo a abordagem das particularidades das pessoas com deficiência, compreendidas como pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e, por fim, as políticas públicas inclusivas no ensino superior. Assim sendo, serão utilizados como autores de base para a análise do princípio da solidariedade o jurista francês Léon Duguit, e os juristas brasileiros Alenilton da Silva Cardoso e Jorge Renato dos Reis. Quanto às pessoas com deficiência e/ou neurodivergentes, serão utilizados como base teórica a filósofa norte-americana Martha Nussbaum, principalmente a partir de sua obra *Fronteiras da Justiça* e, para a abordagem da neurodiversidade, a socióloga australiana Judy Singer. A análise sobre as políticas públicas inclusivas no ensino superior será efetuada a partir de dados estatísticos e investigação acerca de programas que possuam esta finalidade.

Diante do atual cenário brasileiro, em obediência à exegese determinada pelo constitucionalismo contemporâneo, e possuindo como pano de fundo a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual determina que os Estados signatários executem medidas que visam a defesa e proteção dos direitos das pessoas tuteladas pela referida Convenção, foi criada a Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, a qual na presente tese será abordada como “Lei Brasileira de Inclusão”, que reafirma e assegura os direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, tornando-as plenamente capazes para exercerem os atos da vida civil.

Dentre tais garantias legislativas, a presente pesquisa ressalta o direito à educação inclusiva em todos os níveis, tornando-se necessárias, portanto, políticas públicas que viabilizem tais direitos a fim de promover a dignidade destas pessoas, de modo que se questiona: para fins de assegurar a dignidade das pessoas

neurodivergentes e/ou com deficiência as políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior são efetivas, quanti e qualitativamente, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade? Havendo necessidade, quais alterações seriam necessárias para a plena efetividade?

A presente pesquisa possuirá como método de abordagem o hipotético-dedutivo, a partir do qual se inicia com um problema de pesquisa, passando pela formulação de hipóteses, as quais, ao final da tese proposta, serão confirmadas ou refutadas. Para tanto, parte-se de três possíveis hipóteses para o problema proposto.

Como métodos de procedimentos será efetuada pesquisa bibliográfica e documental com levantamento de dados quantitativos e qualitativos quanto à situação das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência nas universidades, além de números gerais de alunos com deficiência, principais deficiências e as principais barreiras existentes a impedir a efetiva inclusão dessas pessoas no ensino superior.

A fim de responder o problema de pesquisa proposto, confirmando ou refutando as hipóteses pré-definidas, será adotada como técnica a documentação direta, com consulta a fontes bibliográficas como livros, revistas, periódicos e buscas em sites, legislações, bem como consulta ao Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e ao próprio Ministério da Educação (MEC).

A primeira hipótese, de caráter positivo, conclui que existem políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior, as quais são efetivas para assegurar a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior, seguindo os ditames das intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado e sob o viés do princípio constitucional da solidariedade.

A segunda hipótese consiste em ser constatada a inexistência ou ineficácia de políticas públicas efetivas de educação inclusiva no ensino superior, tendo em vista o baixo percentual de pessoas que integram a categoria sob análise que ingressam e que permanecem no ensino superior, em decorrência de diversas barreiras enfrentadas por essas pessoas, tais como barreiras atitudinais, arquitetônicas, na comunicação e informações, tecnológicas e urbanísticas, entre outras.

Como terceira hipótese, é possível constatar que há um alcance parcial de parâmetros garantistas de direitos, como o atual sistema de cotas nas universidades federais, os quais precisam ser ampliados e melhorados, tendo em vista a necessidade de compreensão do sentido ético-jurídico de referidas políticas, de modo

que estas possam, efetivamente, alcançar a viabilização de oportunidades para as pessoas integrantes da categoria em análise, através de uma proposta normativa universal para as universidades para ingresso e acompanhamento de tais estudantes, com busca efetiva de solução das barreiras existentes.

Desse modo, objetiva-se, em geral, investigar se as políticas públicas existentes são capazes de assegurar o direito à educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior, a partir da exegese determinada pelo constitucionalismo contemporâneo, que resulta na observação da norma insculpida no princípio constitucional da solidariedade, como instrumento de concretização da dignidade humana, que determinou a adoção pelo Brasil, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, através do Decreto nº 6949, de 25 de agosto de 2009, e, muito especialmente, a partir da publicação da Lei Federal 13.146 de 06 de julho de 2015, denominada como Lei Brasileira de Inclusão ou Estatuto da Pessoa com Deficiência. A, doravante chamada Lei Brasileira de Inclusão – LBI, reafirma e assegura os direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, reconhecendo-as enquanto plenamente capazes para exercerem os atos da vida civil.

Como objetivos específicos, lista-se: analisar o constitucionalismo contemporâneo, principalmente através do processo de intersecções entre direito público e privado, apresentando a dignidade da pessoa humana como alicerce central do atual modelo constitucional de direito unificado; discutir e apresentar a conceituação e evolução da solidariedade como princípio jurídico constitucional instrumentador e concretizador da dignidade da pessoa humana; efetuar retrospecto histórico acerca da pessoa neurodivergente e/ou com deficiência no Brasil, inicialmente como excluídos sociais e após, enquanto sujeitos de direito reconhecidos através de tratado internacional de direitos humanos, apresentando seus direitos assegurados e, principalmente o direito fundamental à educação inclusiva.

O próximo objetivo específico é verificar as políticas públicas de inclusão das pessoas integrantes da categoria sob análise e suas principais teorias, de modo a compreender seus ciclos a fim de analisar quais são as políticas sociais governamentais que melhor se enquadram na questão da educação inclusiva no ensino superior para tais pessoas; abordar as políticas públicas para educação inclusiva das pessoas mencionadas, de modo a buscar uma uniformização dos parâmetros que garantam tais direitos fundamentais, analisando-se o modelo da lei

de cotas para pessoas com deficiência nas universidades federais, bem como a importância dos núcleos de apoio aos estudantes, propondo a aplicação da solidariedade inter-relacional na efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas com deficiência, visando uma noção e percepção maior e efetiva de reconhecimento e pertencimento, o que se refletirá na dignidade.

Relacionando-se com os objetivos específicos acima elencados, a tese subdivide-se em cinco capítulos, sendo o primeiro “O constitucionalismo contemporâneo e os ditames do processo de intersecções entre o direito público e o direito privado a determinar um direito unificado”, o qual se inicia com abordagem histórica acerca da separação entre os modelos de direito privado e público, para, na sequência referir a força normativa da Constituição, proposta por Konrad Hesse e, a partir desse ponto, mencionar as intersecções entre o direito privado e público, a fim de defender o direito como unificado, na atualidade, com destaque, a dignidade da pessoa humana.

No segundo capítulo “Princípio constitucional da solidariedade como instrumento efetivador da dignidade da pessoa humana”, o enfoque transmuta-se para o princípio constitucional da solidariedade, analisando a construção histórica de seu conceito, a fim de identificá-lo no ordenamento jurídico brasileiro, distinguindo-o da compreensão que se possui de fraternidade e, desdobrando o princípio em duas esferas: horizontal e vertical, estando a primeira relacionada com a relação entre pessoas e, a segunda, nas relações entre Estado e sociedade, para, por fim, analisar sua eficácia jurídica e aplicabilidade prática.

No terceiro capítulo “Pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência: de excluídos sociais a sujeitos de direitos”, adentra-se a temática específica do grupo de pessoas as quais se refere o recorte da presente tese. Assim, inicialmente analisa-se a história das pessoas com deficiência como excluídos da sociedade, com abordagem principalmente de Martha Nussbaum e historiadores que falam do contexto brasileiro, para, na sequência visualizar o surgimento de movimentos sociais do grupo e surgimento de novas nomenclaturas, como a “neurodiversidade”, terminologia cuja criação é vinculada a Judy Singer, além da ampliação em sua visibilidade dos direitos assegurados e principalmente com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão além de menção sobre a educação, como forma de inclusão social.

No quarto capítulo “Políticas públicas de proteção das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e a educação inclusiva” são apresentadas definições e modelos de políticas públicas e seus ciclos, para ressaltar o modelo de política pública de educação inclusiva. Na sequência, se efetua a distinção entre educação inclusiva e educação especial, além de numerar barreiras para o ensino de qualidade e, ao final do capítulo, aborda-se a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, a qual foi revogada no início de 2023.

No quinto e último capítulo, intitulado “Efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência” é efetuada análise sobre dados existentes, com base no atual plano da educação e seus indicadores, bem como são analisados os dados do Censo da Educação Superior, com a finalidade de verificar o ingresso e manutenção de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior. Ademais, são mencionados programas, como o sistema de cotas e os programas de apoio para estudantes para, por fim, efetuar proposta de aplicação da solidariedade inter-relacional na efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

O tema proposto para a tese destaca-se pela sua relevância jurídica e social. Isto porque, conforme se verifica segundo dados do Censo 2010, coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo menos 45 milhões de pessoas no Brasil têm algum tipo de deficiência, número este que representa quase 25% da população do país. São referidos os dados do Censo de 2010 tendo em vista que o levantamento de dados do Censo de 2020 restou prejudicado diante da pandemia da Covid-19, de modo que a coleta de dados restou efetuada em 2022.

Conforme dados do Censo da Educação Superior e a mais recente publicação de seu resumo técnico, ocorrida em 2021, no ano de 2019 houve 50.683 matrículas na graduação, de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Este número representa, somente 0,6% do total de matrículas efetuadas na educação de nível superior no Brasil. Numa mesma matrícula é possível que seja apresentada mais de um tipo de declaração, sendo que, do conjunto de declarações referido, as mais comuns são: deficiência física (32,3%), baixa visão (27,4%) e deficiência auditiva (13,0%). Assim, serão verificados os dados estatísticos referentes à educação básica

e superior, para que seja possível analisar, a longo prazo, o número de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência nas redes de ensino.

A importância da pesquisa reside igualmente na busca de afastar pré-conceitos existentes, os quais se encontram nos discursos capacitistas e em barreiras existentes que dificultam o pleno desenvolvimento das pessoas nesta pesquisa referidas. A utilização do termo “neurodivergente” destaca a preocupação em somar a terminologia na comunidade acadêmica e jurídica, pois se refere a pessoas que apresentam variações neurológicas em relação a sua sociabilidade, aprendizagem, atenção, humor, dentre outras funções cognitivas.

A presente pesquisa encontra-se em conformidade com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito, em nível de Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul, e, muito especialmente, com o seu eixo temático “Diversidade e Políticas Públicas”. Ao se analisar a situação de ingresso e manutenção das pessoas com deficiência no ensino superior, estará se abordando um grupo que pode ser considerado como minoria e que necessita de políticas públicas para ter acesso à educação de nível superior, a qual deve ser garantida a todos, independentemente de sua situação física, intelectual ou sensorial.

Verifica-se conexão com a área de pesquisa do professor orientador, Dr. Jorge Renato dos Reis, que estuda temas que visam o princípio constitucional da solidariedade como vetor para a efetivação da dignidade da pessoa humana, dentro de um processo de intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado. Ademais, em sua linha, o professor efetua abordagem acerca dos direitos e deveres fundamentais, devendo ser compreendida a educação inclusiva como um direito das pessoas com deficiência e um dever do Estado, sociedade civil e família.

O objetivo de análise é também pertinente às intersecções jurídicas entre o público e o privado, tendo em vista que a análise se especializa no interesse privado de participação das próprias pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência nas universidades, a fim de melhorarem seus currículos e possuírem acesso às profissões em igualdade de condições com as demais pessoas e, na delimitação efetuada pelo Poder Público para que referido interesse seja viável.

## **2 O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E OS DITAMES DO PROCESSO DE INTERSECÇÕES ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO PRIVADO A DETERMINAR UM DIREITO UNIFICADO**

Ao iniciar o presente trabalho, em primeiro capítulo, analisa-se o constitucionalismo contemporâneo, mais especificamente o processo de intersecções entre o direito público e o privado, visando a compreensão de um direito unificado, diretrizes essas que serão a base da tese que se pretende desenvolver.

Referida abordagem faz-se pertinente a fim de destacar as mudanças ocorridas no direito ocidental, de modo geral e, principalmente no direito brasileiro, buscando consolidar a temática e a proposição da presente tese, destacando a força normativa da Constituição, bem como a máxima da dignidade da pessoa humana.

Tecendo linhas gerais, neste capítulo inicial apresentam-se as origens do direito privado e público, retomando inicialmente povos da antiguidade, mais especificamente os romanos, tendo em vista o reconhecimento de sua codificação e organização do direito e, na sequência, os demais períodos históricos. O período da Idade Média não representa grandes avanços no que tange ao direito, conforme se pretende destacar.

Já na Idade Moderna, é possível vislumbrar o surgimento do Estado liberal, principalmente a partir da Revolução Francesa, possuindo destaque o direito privado, enquanto que o direito público, para o período, consistia basicamente na regulamentação das atividades do Estado, como será abordado.

Na sequência, com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, encontra-se período no qual há uma intervenção do Estado, passando esse a concentrar diversas competências, conforme será verificado. No Estado Democrático de Direito, sistema atual, finalizando a abordagem dos modelos de Estado, será mencionada toda a construção efetuada para que esse prospere, seja através da definição da força normativa da Constituição, como também pela irradiação das normas constitucionais no ordenamento jurídico, resultando na constitucionalização do direito privado.

Com a análise acerca do processo de intersecções entre o direito público e o direito privado, também se acentua a proposição de que a grande dicotomia não é mais visível, e se defende a ideia de um direito unificado, no qual a Constituição irradia sobre as demais normas. Não obstante, ainda existe a problemática de observância e proteção dos direitos e garantias dos grupos minoritários.

A compreensão da máxima da dignidade da pessoa humana, neste contexto, é de suma relevância nesta tese para que seja possível a concretização dos direitos das pessoas neurodivergentes e/com deficiência, principalmente o direito à educação, objeto central do trabalho que se desenvolve, destacado a partir de análise acerca da existência e efetividade de políticas públicas de inclusão no ensino superior, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade.

## **2.1 O Direito Privado e a premissa individualista**

Ao efetuar referência sobre o processo de intersecções entre direito público e direito privado, não há como fugir de seus aspectos históricos. Deste modo, faz-se necessária abordagem sobre origens, na antiguidade, e características específicas do direito privado brasileiro, a fim de melhor delinear o processo de constitucionalização do direito no país.

Destaca Caenegem (2000) que os imperadores romanos foram grandes legisladores, pois através de suas legislações elucidavam, especificavam e interpretavam as normas de direito, redirecionando a ordem jurídica. no direito romano antigo, o direito privado se encontrava principalmente em dois aspectos: no direito de propriedade e no direito de família.

No direito romano “a propriedade é uma relação imediata dos seres humanos com uma coisa que, se verificados determinados pressupostos, produz pretensão juridicamente garantida de exigir de todos um determinado comportamento” (Chiusi, 2007, p. 18). A família se encontrava regida pelos chefes de família, *pater familias*, sendo estes os únicos que possuíam capacidade patrimonial (Chiusi, 2007).

Com a queda do império romano, surgiram diferentes civilizações. Na Europa ocidental, o Estado romano foi dividido em reinos tribais germânicos, período esse em que historicamente se marca o fim da antiguidade e o início da Idade Média. Nesse contexto há um distanciamento do direito romano de suas premissas iniciais, bem como um empobrecimento cultural e intelectual da sociedade (Caenegem, 2000).

No final do século VIII e início do século IX, a restauração do império romano do ocidente tornou possível a existência de legislação denominada capitulares. As capitulares consistiam em vários tipos de dispositivos legais, o que corresponderia hoje a estatutos, ordens, diretivas e regulamentos. Porém as capitulares pouco abrangiam o direito civil, versavam mais sobre direito penal, processual, direito feudal,

instruções normativas, além de ordens e regulamentos relacionados com a organização militar. “As capitulares refletem, portanto, as tentativas dos soberanos de ordenar a sociedade, ou melhor, a administração e, sob a influência cristã, proteger seus súditos mais pobre (*pauperes*) contra os mais poderosos (*potentes*)” (Caenegem, 2000, p. 30).

Apesar da existência das capitulares, importa destacar que a importância de leis era meramente secundária ao longo da Idade Média. A própria ciência jurídica, não existia. No período, pode-se mencionar como principal característica do direito a oralidade, assim como sua principal fonte, o costume. O direito do reino não era unificado, variando de tribo para tribo, bem como se alterava no decorrer dos séculos (Caenegem, 2000).

Destaca-se que, embora sob outras perspectivas, é possível notar nesse período, certa absorção do direito público pelo direito privado, tendo em vista a primazia da propriedade territorial em detrimento dos demais institutos (econômicos, políticos e jurídicos). A partir do poder dos senhores feudais, em razão de suas propriedades, é que derivava o poder político e o prestígio social (Fachini Neto, 2010).

O direito privado, em si, não apresentou rupturas entre os séculos XV e XVI. Por volta de 1500 a recepção do direito romano surgiu na Alemanha, bem como os costumes passaram a ser homologados nos Países Baixos. No século XVI a jurisprudência passou a ser influenciada pela Escola Humanista<sup>1</sup>. Tais fatos são relacionados diretamente com o renascimento (Caenegem, 2000).

Ganha força pela Europa o direito dos costumes, muitos desses escritos e comentados, ao longo dos séculos XIII a XVI. Destaca-se os estudiosos do direito romano à época, os quais, segundo Caenegem (2000) se subdividem em três grandes escolas de estudo: glosadores do século XII até a primeira metade do século XIII, comentadores nos séculos XIV e XV e, os humanistas, no século XVI<sup>2</sup>.

Os glosadores exerciam atividades como professores, conselheiros e redatores de documentos. O seu ensino dirigia-se, desde o princípio à formação prática para a vida pública. O que era aprendido na Itália e na França na época era

---

<sup>1</sup> Rompe com a influência da igreja e do pensamento religioso da Idade Média. O teocentrismo cede lugar ao antropocentrismo, passando o homem a ser seu centro de interesse.

<sup>2</sup> Os glosadores estudaram as compilações de Justiniano; os comentadores efetuavam comentários sobre o *Corpus iuris* como um todo, bem como pareceres; a abordagem humanista, influenciada pelo Renascimento, visava a aplicação do método histórico, visando compreender o contexto das normas jurídicas (Caenegem, 2000).

um método, uma gramática jurídica e não o direito realmente aplicável. Por essa razão, os glosadores impunham o direito romano, sem observar as realidades locais. Ademais, estavam mal preparados para influenciar diretamente a aplicação prática do direito (Wieacker, 2010).

A geração que seguiu os glosadores, os denominados comentadores, também conhecidos como conciliadores, prosseguiram com o trabalho de interpretação teórica dos glosadores sobre o *Corpus Iuris* em ligação com as tarefas de ensino. Em um primeiro momento, houve a sucessão dos mesmos problemas referentes à aplicação do direito (Wieacker, 2010).

Ao converterem o seu próprio mundo cotidiano – e não apenas o da Itália e França do Sul, mas também, logo em seguida, o mundo, com este estreitamente aparentado, da Europa central e ocidental – em objeto da sua ciência, os comentadores converteram o direito justiniano, pela primeira vez, num direito comum de toda a Europa (*jus commune*); ao mesmo tempo que reduziam a multidão dos direitos não romanos da Europa à forma mental da sua ciência (Wieacker, 2010, p. 80).

Já os humanistas partiam de um impulso relacionado com uma nova experiência da antiguidade, na qual se reconhece vontade, de fundo religioso, de renovação do homem. A pedagogia dos humanistas era orientada pelo realismo idealista de Platão (Wieacker, 2010).

No século XVIII, no lugar do velho direito, os reformadores advogaram pela introdução de novos códigos, os quais foram concebidos como instrumentos de modernização e de política social e econômica, objetivando trazer clareza e certezas jurídicas. O período referente ao Iluminismo, metade do século XVIII e início do século XIX, foi extremamente importante, tendo em vista a abolição de velhas tradições jurídicas, breve triunfo do direito natural e a emergência mais duradoura de uma crença nos códigos (Caenegem, 2000).

As críticas do Iluminismo quanto ao antigo regime consistiam

em primeiro lugar, na desigualdade diante da lei, que era mantida pelo sistema político dos “Estados”, com seus privilégios fiscais para as ordens da nobreza e do clero e o acesso limitado ao cargo público. Em segundo lugar, nas limitações às pessoas e à propriedade; a servidão ainda existia, enquanto várias restrições feudais e corporativistas refreavam a atividade econômica. “Liberdade” e “igualdade” eram, portanto, exigências essenciais tanto nos programas políticos dos déspotas esclarecidos quanto na Revolução Francesa. Em terceiro lugar, havia a crítica às intervenções arbitrárias e imprevisíveis da Coroa e a exclusão da participação popular (em particular a do “Terceiro Estado”) nos assuntos políticos. Por fim, havia a crítica à

predominância da Igreja e à intolerância religiosa que muitos consideravam uma relíquia de um passado obsoleto (Caenegem, 2000, p. 162).

A Revolução Francesa buscou edificar uma nova ordem sobre os direitos naturais dos indivíduos<sup>3</sup> e não com base em suas posições enquanto membros integradores de uma ordem jurídica estamental. Todos os homens nasciam livres e iguais em direitos e não naturalmente desiguais. A defesa dos direitos diante do poder público também era uma forma de revolta como os privilégios do antigo regime<sup>4</sup> (Canotilho, 2003).

“Em resumo: o velho mundo passou por uma renovação radical, guiada pelos princípios da razão humana e pelo objetivo de alcançar a felicidade do homem” (Caenegem, 2000, p. 163). A nova visão de mundo que emerge com a Modernidade expressa valores, crenças e interesses próprios das camadas sociais competitivas em luta contra o feudalismo. É visada a consolidação do sistema de mercado capitalista e a organização social da burguesia individualista (Wolkmer, 2018).

O movimento de codificação<sup>5</sup> foi influenciado por diversos fatores e correntes sociais. Os soberanos viam a criação de um código nacional como componente essencial para a unificação, sendo observado o princípio de “um Estado, um código” (Caenegem, 2000).

Os governos nacionais esperavam que os códigos nacionais pudessem proporcionar-lhes um controle firme sobre o desenvolvimento jurídico, que sempre tinha sido obscuro e esquivo, mas que agora as autoridades centrais tinham condições de controlar (Caenegem, 2000, p. 176).

Importante também a mudança da percepção da tarefa do Estado como a de assegurar o bem dos cidadãos e não mais ser um poder divino atribuído. Salientam-se as questões econômicas pertinentes à época tendo em vista que os códigos modernos respondiam às reivindicações da classe média, estando ligadas à liberdade, responsabilidade individual, abolição de barreiras e discriminações provenientes do

<sup>3</sup> Neste primeiro momento, utiliza-se a expressão indivíduo, propositalmente, tendo em vista tratar-se do início do Estado Liberal, modelo no qual se defende a premissa individualista. É a partir da premissa da constitucionalização do direito que se utilizará a terminologia pessoa humana, a qual permanecerá até o final do trabalho.

<sup>4</sup> Tal é a importância dessa ruptura que a expressão *ancien régime* demonstra essa ruptura da antiga ordem social para um novo regime (Caenegem, 2000).

<sup>5</sup> Destaca-se que o termo codificação surgiu na Inglaterra, a partir da teoria de Jeremy Bentham. Chama a atenção este fato, tendo em vista que o país até hoje tem certo distanciamento para com a codificação. Seu sistema jurídico se baseia no direito consuetudinário não-escrito de milhares de precedentes, em estatutos que datam da Idade Média até os dias atuais.

período feudal. Além disso, precisavam os revolucionários criarem para si a sua própria lei fundamental. Com base em Hobbes, destaca-se que a ordem dos homens é uma ordem artificial, a qual se constitui por acordo entre os mesmos, ou seja, a partir de um contrato social (Caenegem, 2000).

“A arquitetura política precisava de um “plano escrito”, de uma constituição que, simultaneamente, garantisse direitos e conformasse o poder político. Em suma: tornava-se indispensável uma *constituição*” (Canotilho, 2003, p. 58, grifos no original). Toda a construção constitucional liberal visa a certeza do direito. “O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protege o sistema da liberdade codificada do direito privado burguês e a economia de mercado” (Canotilho, 2003, p. 109).

Com o advento da Revolução Francesa e a superação do período de absolutismo feudal, é possível notar uma mudança estrutural no sentido do Estado não mais interferir nas relações sociais. “Sujeitos autônomos deveriam ter a liberdade para definir os termos das relações que mantinham uns com outros, celebrar contratos e utilizar a sua propriedade como lhes aprouvesse” (Sarmiento, 2016, p. 44).

Segundo Bonavides (1972) o Estado se manifesta como uma criação deliberada e consciente da vontade dos indivíduos. Na lógica do Estado Liberal, a separação entre o Estado e a sociedade refletia a garantia da liberdade individual. Desse modo, o Estado reduz ao mínimo sua ação para que a sociedade possa se desenvolver de forma harmônica (Sarmiento, 2006).

Entendia-se, então, que sociedade e Estado eram dois universos distintos, regidos por lógicas próprias e incomunicáveis, aos quais corresponderiam, reciprocamente, os domínios do Direito Público e do Direito Privado. No âmbito do Direito Público, vigoravam os direitos fundamentais, erigindo rígidos limites à atuação estatal, com o fito de proteção do indivíduo, enquanto no plano do Direito Privado, que disciplinava relações entre sujeitos formalmente iguais, o princípio fundamental era o da autonomia da vontade (Sarmiento, 2006, p. 13).

Caenegem (2000) destaca o direito privado como constituído a partir de elementos muito antigos e outros muito modernos, sendo passível de períodos de estagnação e períodos de rápida mudança. Menciona como período mais importante o das grandes codificações napoleônicas, referindo-se, especialmente, ao Código Civil Francês, promulgado em 1804.

Bobbio (2007) em consonância com o abordado até então, destaca que o primado do direito privado se afirmou através da difusão e recepção do direito romano

no Ocidente, o qual foi transformado em um direito natural, até transformar-se, novamente, em direito positivo, com as grandes codificações do século XIX, especialmente a napoleônica (Código Civil Francês de 1804).

O direito, até então, vinha sendo local ou regional, ao mesmo tempo que supranacional. Tal diferença ocorreu em razão das diversas heranças de povos antigos: direito romano, direito germânico, direitos eruditos e consuetudinários. “A noção de direito nacional – um código único e exclusivo e um sistema único e exclusivo de tribunais nacionais para cada país – é um fenômeno recente e transitório” (Caenegem, 2000, p. 2).

Apesar de se tratar de uma nova modalidade, tendo em vista o código único, o Código Civil de 1804 era conservador, possuindo como bases o direito de família e da propriedade, alicerces da ordem social, bem como sua compreensão de um texto de direito positivo, de modo que os juízes eram reduzidos a um papel passivo, os conhecidos como “juiz boca de lei” (Caenegem, 2000).

Destaca Caenegem (2000) a codificação sendo concebida como um instrumento de reforma social voltada para o futuro, referindo que as codificações modernas pertencem, de um modo ou outro, a essa categoria. Wolkmer (2018) refere que o individualismo, expressão da moralidade social burguesa, enaltece o homem como centro das escolhas econômicas, políticas e racionais, fazendo do ser individual um valor absoluto. “Nessa dinâmica histórica, a ordem jurídica é instrumentalizada como estatuto de uma sociedade que proclama a vontade individual, priorizando formalmente a liberdade e a igualdade de seus atores sociais” (Wolkmer, 2018, p. 41).

Como crítica a codificação, conforme Caenegem (2000), a Escola Histórica efetua crítica no sentido de que a codificação possui imobilidade, correspondendo ao estágio de desenvolvimento jurídico do momento no qual é criado.

Toda codificação coloca, portanto, um dilema: se o código não é modificado, perde todo o contato com a realidade, fica ultrapassado e impede o desenvolvimento social; mas, se os componentes do código são constantemente modificados para adaptar-se às novas situações, o todo perde sua unidade lógica e começa a mostrar divergências crescentes e até mesmo contradições (Caenegem, 2000, p. 19).

A escola de direito que mais adeptos possuía na época era a Escola Francesa da Exegese, a qual acreditava que os códigos da época correspondiam a imagem

ideal do direito, já que fundiam o direito, o estatuto e a equidade natural (Caenegem, 2000).

O direito moderno, e sua premissa liberal-individualista, se assenta em uma abstração que oculta as condições sociais concretas. “Tem a pretensão de ser ‘um Direito igual, supondo a igualdade dos homens sem tomar em conta os condicionamentos sociais concretos, produzindo uma lei abstrata, geral e impessoal’” (Wolkmer, 2018, p. 42).

Como principal destaque no ordenamento jurídico moderno, tem-se o direito de propriedade, simbolizando uma forma de poder qualificado como absoluto, exclusivo e perpétuo, indo de encontro com a estrutura feudal anterior, na qual a propriedade encontrava-se fragmentada (Wolkmer, 2018).

Ao romper com o sistema de exploração e privilégios feudais e ao dar destaque à propriedade privada, expressão do domínio absoluto e inviolável, a legislação napoleônica traduziu os interesses individualistas e os avanços revolucionários dos segmentos sociais que passaram a exercer hegemonia, livre, agora, de encargos que oneravam a utilização do solo (Wolkmer, 2018, p. 44).

A propriedade privada era um direito sagrado, conforme expresso no artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>6</sup>, de 1789. Encarava a própria ideia de liberdade do indivíduo, impondo limites ao poder estatal (Sarmiento, 2016).

Para além da propriedade, também se destaca o contrato, como outro símbolo máximo do poder da vontade individual numa estrutura socioeconômica capitalista. “Esse pacto montado conforme a declaração de vontade das partes intervenientes é concebido para homens abstratos, livres e que estejam na condição de igualdade formal, realidade específica dos proprietários burgueses” (Wolkmer, 2018, p. 45).

Nessa seara o individualismo passa a ser visto como valor a ser prestigiado, como uma reação ao período medieval, para ‘autores’ como Tocqueville, citado por Fachini Neto (2010, p. 42), que o destaca como uma nova expressão, distinta do egoísmo: “o individualismo é um sentimento calmo e maduro, que leva cada membro da comunidade a distinguir-se da massa de seus pares e se manter à parte com sua família e seus amigos”.

---

<sup>6</sup> Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

Em discurso proferido em 1819 por Benjamin Constant, no Ateneu de Paris, o 'autor' compara a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos, destacando a *pólis* Grega e o período no qual se encontrava, mencionando que, enquanto a liberdade dos antigos permitia que o cidadão interviesse no espaço público (através das assembleias populares), a liberdade dos modernos significa a livre movimentação no espaço econômico privado. Demonstrando, assim, o endeusamento da autonomia privada e da liberdade contratual (Fachini Neto, 2010).

A partir da ruptura que a Revolução francesa apresenta, marcando o início na era contemporânea, o direito privado passa a poder ser abordado também como burguês, no sentido de que passa a espelhar a ideologia, anseios e necessidades da classe socioeconômica que havia conquistado o poder em praticamente todos os Estados ocidentais (Fachini Neto, 2010).

O Código napoleônico foi de grande relevância na materialização do individualismo jurídico, tendo consagrado o contrato como instrumento insubstituível das relações humanas, ao proclamar a soberania da liberdade de contratar entre sujeitos iguais e autônomos (Wolkmer, 2018).

A autonomia da vontade, como princípio, partia da premissa de que é a vontade humana a fonte das obrigações que vinculam as pessoas. "Se uma obrigação deriva da própria vontade do obrigado, ela é necessariamente justa com ele" (Sarmiento, 2016, p. 46).

No modelo liberal não havia apenas a presença do Código Civil. Era considerado o principal documento que abordava as relações entre os particulares, porém, também havia a Constituição, que regulava a sistemática e racional ordenação da comunidade política, documento este que declarava as liberdades e os direitos, bem como os limites do poder político. A codificação civil, que primeiramente cumpria um papel de estruturação jurídica dos conflitos sociais em todo o território nacional, passou para a dimensão central do direito positivo do Estado. Assim, os códigos civis se converteram na principal fonte do direito. "São eles e não as constituições que fixam os princípios ferais do direito remetendo o texto constitucional para a categoria de uma simples "lei orgânica dos poderes políticos"" (Canotilho, 2004, p. 121).

Insta mencionar o sujeito de direito da época, sujeito de direito individual, materializado como um ente moral, livre e igual. Junto com essa figura de sujeito-indivíduo, estão os direitos subjetivos, os quais se vinculam com a autonomia da vontade e com o interesse juridicamente protegido (Wolkmer, 2018). "O indivíduo é

essencialmente o proprietário da sua própria pessoa, das suas capacidades e dos seus bens” (Canotilho, 2003, p. 111).

Para a época, também se destaca a importância da inserção dos indivíduos em grupos sociais para sua própria sobrevivência, de modo que o referido grupo auxiliaria em sua sobrevivência e proteção, tendo em vista o auxílio mútuo. Os grupos relacionados com graus de parentesco constituíam o mais importante grupo social, tendo em vista os deveres para com a família (Caenegem, 2000).

Voltando-se para a realidade da América Latina, para fins de contextualização histórica do direito brasileiro, defende Wolkmer (2018) a existência de conquista e não descoberta do território brasileiro. Ocorrida nos séculos XV e XVI, “resultou na submissão de comunidades autóctones<sup>7</sup> à escravidão e ao confisco incontrolado de suas terras” (Wolkmer, 2018, p. 52).

A conquista é sucedida pela colonização, a qual pode ser compreendida como um empreendimento privado, tendo em vista as expedições descobridoras, momento no qual nascem as Capitulações, que consistiam em contratos assinados entre a Coroa e os chefes de expedição interessados em explorar e descobrir novos territórios (Wolkmer, 2018).

O colonizador português do Brasil foi o primeiro entre os colonizadores modernos a deslocar a base da colonização tropical da pura extração de riqueza mineral, vegetal ou animal [...]. Ainda que riqueza [...] à custa do trabalho escravo: tocada, portanto daquela perversão do instinto econômico que cedo desviou o português da atividade de produzir valores para a de explorá-los, transportá-los ou adquiri-los (Freyre, 2003, p. 79).

Como o enfoque pretendido é no Brasil, destaca-se que, nos primeiros séculos após o seu “descobrimento”, o país se edificou como uma sociedade agrária baseada no latifúndio, sendo uma economia complementar para a coroa portuguesa. “A organização social definia-se, de um lado, pela existência de uma elite constituída por grandes proprietários rurais; de outro, por pequenos proprietários, indígenas, mestiços e negros” (Wolkmer, 2018, p. 67).

Freyre (2003) refere que a verdadeira formação social brasileira se forma a partir de 1532, tendo em vista as famílias rurais, ou semi-rurais, formadas por pessoas

---

<sup>7</sup> Termo que se refere a pessoas que são naturais do país uma região em que habitam e que descendem das raças que ali sempre viveram, nesse caso, estão relacionados com aborígenes, indígenas (Oxford Languages).

casadas vindas do reino, ou famílias constituídas no próprio Brasil com a união de colonos com mulheres caboclas ou com moças órfãs.

Necessário mencionar que, à época, a regulamentação das relações privadas era efetuada através das Ordenações do Reino, as quais não eram suficientes para suprir a demanda, principalmente comercial, de modo que foram promulgadas diversas leis extravagantes<sup>8</sup>, de forma avulsa e independente (Wolkmer, 2018).

A época, séculos XVI e XVII, vigiam interesses agrários e escravocratas, dedicados principalmente à cultura da cana de açúcar, em Minas Gerais, com posterior exploração do café, em São Paulo. Não obstante o cenário burguês-capitalista que vigia na Europa após Revolução Francesa de 1789 e o Código napoleônico, não se pode olvidar que o Brasil se encontrava em regime de colonização, de modo que todas as normas visavam garantias para o poder estatal soberano e colonizador (Freyre, 2003).

Acerca das distinções entre o liberalismo europeu e o brasileiro, desta Wolkmer (1989, p. 97) que a falta “de uma revolução burguesa no Brasil restringiu a possibilidade de que se desenvolvesse a ideologia liberal nos moldes em que ocorreu em países como Inglaterra, França e Estados Unidos”.

No caso do Brasil, o liberalismo expressou a necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias. As ideias liberais no Brasil se demonstravam contraditórias, tendo em vista a escravidão existente à época, bem como conservador, elitista, antidemocrático e antipopular, expressando apenas a ideologia do pequeno grupo que se encontrava no poder (Wolkmer, 2018).

Segundo Sarmiento (2006), pode-se dizer que o Brasil jamais vivenciou o liberalismo puro, da mesma forma que a Europa, destacando-o como uma fachada. “O patrimonialismo, e a perene confusão entre o público e o privado, tão característicos da cultura política nacional, mergulham suas raízes na própria formação da nação, e tornam incerta a existência de uma fase liberal em nossa trajetória histórica” (Sarmiento, 2006, p. 15).

Em 1822, na independência do Brasil, o liberalismo se constituiu na proposta de progresso e modernização que superou o colonialismo, entretanto, o mesmo permitiu o “favor”, o clientelismo, a cooptação, conciliando patrimonialismo e liberalismo, a partir de uma estratégia liberal-conservadora (Wolkmer, 2018).

---

<sup>8</sup> Leis e regras que não estão previstas em um código.

Diante da situação do país, passou-se à construção de uma cultura jurídica nacional. Dois fatores foram os responsáveis por sua edificação: a criação dos cursos jurídicos e a conseqüente formação de uma elite jurídica própria, adequada à realidade do Brasil e; a elaboração de arcabouço jurídico com criação de uma constituição e vários códigos. Não obstante, há que se falar no desencadeamento do processo de elaboração e desenvolvimento de legislação própria no público e o privado. Assim, o primeiro grande documento normativo, após a independência do Brasil, foi a Constituição de 1824, com ideias e instituições marcadamente liberais, advindas da Revolução Francesa e de doutrinas do constitucionalismo francês (Wolkmer, 2018).

Em termos de bem-estar econômico, o Império progrediu de 1848 a 1856. O Código Comercial, em vigor em 1850 foi um estímulo para as transações. Estatísticas demonstram que o comércio estrangeiro aumentou mais de 100% nesse período (Freyre, 2013). “As necessidades imediatas, as atividades negociais e o desenvolvimento comercial fizeram com que a principiante burguesia latifundiária priorizasse a regulamentação da vida econômica sobre a vida civil” (Wolkmer, 2018, p. 129).

O Código Comercial era inspirado nos princípios do liberalismo econômico europeu e nas diretrizes da codificação napoleônica, disciplinava as práticas do comércio e atos da vida civil. Em 1855, ainda no governo imperial, foi preparada a Consolidação das leis civis do país, as quais foram concluídas em 1858. Após isso, em 1859, foi contratado Teixeira de Freitas para fins de elaborar projeto de Código Civil<sup>9</sup> (Wolkmer, 2018).

Ocorreram mais tentativas de efetuar a codificação civil no país, as quais não se concretizaram tendo em vista o problema da escravidão, o qual perdurou por anos. Com a abolição do sistema escravocrata e o advento do regime republicano, ocasionado pela crise econômica do Brasil, surge o Estado Liberal-oligárquico<sup>10</sup> Republicano em 1889, concretizou-se a extinção das Ordenações e passou-se à utilização do Código Civil como norma principal (Wolkmer, 2018).

---

<sup>9</sup> Referido projeto contou com 4.908 artigos, abordando preceituações comuns ao Direito Civil e Comercial. Tendo em vista a pouca valoração de seu trabalho e contrariado em suas posições acerca da unificação do Direito Privado (priorizando as regras de direito civil sobre o direito comercial), Teixeira de Freitas suspendeu a execução de seu contrato, deixando o esboço incompleto (Wolkmer, 2018).

<sup>10</sup> Termo relacionado com grupos sociais que monopolizam o mercado econômico, político e cultural de um país, mesmo sendo a democracia o sistema político vigente.

O projeto de Código Civil de Clóvis Beviláqua, elaborado em 1899 foi promulgado apenas em 1916. Desse modo, foi incorporada toda a tradição doutrinária nacional, sobretudo as contribuições de Teixeira de Freitas. Com a referida legislação, ganhou força na esfera da família a pessoa em sua individualidade; no direito das coisas, fortaleceu-se a proteção da propriedade; no direito das obrigações ganhou proeminência a ideia de crédito; no das sucessões, tutelou-se a transmissão hereditária dos bens. “As características do novo Código estavam mais próximas de um perfil conservador do que inovador, em razão da ênfase muito maior atribuída ao patrimônio privado do que realmente às pessoas” (Wolkmer, 2018, p. 172). O Código Civil, enquanto uma das primeiras grandes realizações da República, traduzia os interesses de uma classe média consciente e receptiva aos ideais liberais, mas igualmente comprometida com o poder oligárquico familiar (Wolkmer, 2018).

Assim, conforme a proposta deste primeiro subcapítulo, passa-se a análise acerca da ocorrência da intervenção estatal, conforme os períodos históricos, para fins de apresentarem-se considerações sobre um direito unificado.

## **2.2 A ascensão da intervenção estatal**

A fins de demonstrar a ascensão da intervenção estatal em um estado tido como liberal, após a superação do modelo absolutista, importa destacar pontos que favoreceram a insuficiência do liberalismo. Não obstante, é necessário efetuar síntese acerca do direito público no período liberal, com o intuito de melhor representar a mudança ocorrida.

Primeiramente, insta mencionar, que o direito público, como corpo sistemático de normas, passa a existir em período posterior ao direito privado. Ademais, os grandes tratados sobre o Estado continuaram, por séculos, a ser consideradas obras não exclusivamente jurídicas, mesmo quando escritas por juristas (Bobbio, 2007).

Reale (1998) destaca que a Revolução Francesa foi a responsável pelo estabelecimento de pressupostos teóricos do Direito Constitucional, surgindo a figura do cidadão como titular de direitos naturais inalienáveis e de direitos políticos configurados em um sistema normativo fundamental. Refere o direito administrativo também como originário da Revolução Francesa, tendo em vista a afirmação dos direitos do cidadão perante o Estado, o princípio da responsabilização dos agentes públicos por seus atos arbitrários e o livre acesso de todos às funções administrativas.

No processo de constituição do liberalismo jurídico individualista, a escola do Direito Natural clássico consagrou, concomitantemente com a existência do Direito Privado, a criação de um Direito Público com efetividade para tornar “reais os direitos naturais do homem e garantir as liberdades da pessoa humana” (Wolkmer, 2018, p. 42).

O direito público do Brasil tem sua formação autônoma a partir dos parâmetros institucionais consolidados na independência do país. A influência da Revolução Francesa e da Norte-Americana, bem como a vinda da família real e a instalação da Corte no país<sup>11</sup> e o nacionalismo exacerbado, contribuíram para tal formação (Wolkmer, 2018).

Primeiramente, surge o constitucionalismo de tipo liberal, que demarca a limitação do poder absolutista das metrópoles europeias, e sintetizava a luta do povo periférico em prol de sua liberdade, emancipação, participação e busca de seus direitos de cidadania (Wolkmer, 2018).

Nesse contexto, Silva (2014, p. 66) afirma que o constitucionalismo “nasceu como meio de limitar a ação do poder e garantir a vigência dos direitos da pessoa humana, por meio de uma constituição escrita”. Destaca o surgimento do constitucionalismo como movimento político, filosófico e cultural, o qual se destina a estabelecer documentos constitucionais que unificassem os princípios liberais.

Com a intenção de servir de escudo aos direitos de liberdade, bem como conduzir ao enfraquecimento do Estado, tendo em vista o regime absolutista anterior, ocorreu a divisão dos poderes, com base em Montesquieu. Porém, foi possível vislumbrar que a dita divisão ocasionou uma colaboração entre os poderes (Bonavides, 1972).

Destaca-se a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a qual pôs em xeque as convicções liberais vigentes. A estabilidade propiciada pelo período das codificações se desfez, passou-se a um novo momento, início de uma era de incertezas. Dentre os vários efeitos ocasionados pela Primeira Guerra, um dos de maior impacto no âmbito jurídico foi o sofrido pelo setor habitacional gerando consequências imediatas no mercado de locações. Além disso, se intensificou o movimento operário, requerendo modificações nas legislações por parte dos trabalhadores, ganhando força, por consequência, o movimento sindical (Andrade, 1997).

---

<sup>11</sup> A vinda da Corte para o Brasil está relacionada com a ameaça e invasão napoleônica em Portugal.

No modelo liberal, se ignorava a opressão privada e a ausência de real liberdade das partes mais fracas das relações sociais.

Se um indivíduo em situação de penúria aceitasse trabalhar para o seu patrão durante jornada de trabalho de 16 horas diárias, sem folgas semanais ou férias, e este se dispusesse a contratá-lo, não caberia ao Estado intervir naquela relação. Afinal, ela seria o resultado de um acordo livremente pactuado pelas partes (Sarmiento, 2016, p. 45).

Sob o estado liberal-burguês a miséria e a exploração econômica dos pobres estiveram presentes de forma acentuada. A igualdade formal se mostrou insuficiente para assegurar uma vida digna para os grupos sociais vulneráveis. Inúmeros foram os fatores que contribuíram para a crise do modelo de estado.

Generalizou-se a percepção de que o absentismo estatal gerava não apenas níveis de desigualdade social intoleráveis, como também patologias no próprio funcionamento do mercado, possibilitando o surgimento de monopólios, oligopólios, cartéis etc. (Sarmiento, 2016, p. 47).

Na Europa, a pressão dos trabalhadores das grandes cidades que viviam em condições degradantes, e o medo da elite dirigente de revoluções sociais foram fatores decisivos para que o papel do Estado fosse modificado. Nos Estados Unidos, a ascensão estatal ocorreu mais tarde, com a crise econômica resultante da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929. Com a situação, se fez necessária a intervenção estatal no mercado, para fins de reduzir o desemprego. “O Estado não mais se contenta com a proclamação retórica da igualdade de todos perante a lei, assumindo como tarefa impostergável a promoção efetiva desta igualdade no plano dos fatos” (Sarmiento, 2006, p. 19).

No Brasil, a ascensão da intervenção estatal esteve relacionada com o colapso da economia agroexportadora e a falência das instituições da Velha República, em um cenário com conflitos oriundos de diversos atores, com propostas antagônicas de mudanças, inovações e recomposições de alianças<sup>12</sup>. Em razão dessa disjunção, houve uma reordenação das forças sociais em confronto, dando legitimidade para a estrutura de poder (Wolkmer, 2018).

---

<sup>12</sup> Importa destacar que o Brasil não passou pelo mesmo cenário econômico e social da Europa resultante da Primeira Guerra Mundial. Segundo historiadores brasileiros como Wolkmer, o estado social ascendeu mais como um controle do Estado para fins de recompor as alianças.

Tratava-se da entrada em cena do Estado, de um Estado que não deixava de ser oligárquico. Assim, frente à inércia dos segmentos hegemônicos dissidentes e de uma sociedade fragmentada pelos poderes regionais, o Estado acabou projetando-se para ocupar o vazio existente, como o 'único sujeito político' apto a unificar, nacionalmente, a sociedade burguesa e de fomentar o moderno arranque do desenvolvimento industrial (Wolkmer, 2018, p. 155).

Diante do cenário que se apresentava, o Estado foi assumindo novas tarefas, expandindo os serviços públicos que prestava e passou a intervir de maneira mais frequente e incisiva nas relações sociais e econômicas, na maioria das vezes no intuito de proteger as partes mais fracas em negociações (Sarmiento, 2016).

Foi se consolidando o juízo de que, até para desfrutar dos direitos individuais, era necessária a garantia de condições mínimas de existência para cada ser humano. Na primeira metade do século XIX, na Inglaterra, passavam a ser editadas as primeiras normas sociais, com a finalidade de proteger o trabalhador e minimizar os efeitos da Revolução Industrial sobre a classe operária. A democratização política rompera com a hegemonia absoluta da burguesia no parlamento, abrindo caminho para a afirmação das necessidades dos extratos mais desfavorecidos da população (Sarmiento, 2006).

Surge então, na virada para o século XX o Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*<sup>13</sup> e com ele a consagração de direitos que demandam prestações estatais para fins de garantir condições mínimas de vida para a população. Tais direitos se fazem presentes a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919 (Sarmiento, 2006).

Importa destacar que não é correto afirmar que o modelo de Estado Social possuiu uma aparência uniforme, tendo em vista que seu conteúdo se altera conforme o país e continente. O que se pode compreender como unicidade no período é a intervenção do Estado e a promoção de serviços.

Destaca Bonavides (2000) que durante o século XIX tendo em vista as exigências sociais e os imperativos econômicos passou a ser necessário a inserção de uma nova dimensão da sociedade no corpo jurídico dos textos constitucionais. Referidos textos passaram a consagrar direitos sociais e relativizar liberdades econômicas e o próprio direito de propriedade, passando a se encontrar condicionado com certa função social (Sarmiento, 2016).

---

<sup>13</sup> Nomenclatura atribuída nos Estados Unidos, na França se fala em *État-Providence* (Sarmiento, 2006).

Com o declínio dos limites à ação estatal, esse foi se apropriando, novamente, do espaço conquistado pela sociedade civil burguesa, até absorvê-lo completamente (Fachini Neto, 2010). “No âmbito do Direito Privado, tornam-se cada vez mais frequentes as restrições à autonomia individual, voltadas não só à tutela de interesses públicos, mas também à proteção dos mais débeis e dos direitos humanos em geral” (Sarmiento, 2016, p. 48).

Direitos ligados às relações de produção, trabalho, educação, cultura e previdência passaram a se inserir no campo do direito público, constitucional, rompendo com o direito constitucional clássico presente no modelo liberal. Ao efetuar crítica acerca da inserção de direitos sociais no texto constitucional, Bonavides (2000) reflete sobre a dificuldade de ingresso no corpo da Constituição de referidos direitos com aplicabilidade direta e imediata.

Importante distinção apresenta Bonavides (1972) acerca de Estado social e de Estado socialista. O Estado socialista relaciona-se com o alargamento do número de empresas sob seu poder e controle, supressão da iniciativa privada, removendo o Estado capitalista. Já o Estado social representa uma transição de estrutura pela qual passou o antigo Estado liberal, conservando sua adesão ao capitalismo.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em sua, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social (Bonavides, 1972, p. 208).

Insta mencionar, inclusive, que a crise do liberalismo também alimentou ideologias autoritárias e totalitárias, as quais, além de se instalarem no poder, voltaram a cultivar concepções organicistas sobre as relações entre indivíduos e Estado. São exemplos a Alemanha nazista, a Rússia stalinista e a Itália fascista (Sarmiento, 2016).

No Estado social é possível verificar um aumento na produção de normas jurídicas, intensificando a atuação regulamentar do Estado. Tal realidade se projeta

sobre a estrutura do Estado e sobre o princípio da separação dos poderes, de modo que se fortalece mais o Poder Executivo, cabendo a ele a intervenção do Estado na economia (Sarmiento, 2006).

O Estado passa de ente de postura negativa, com dever de não interferir nas relações entre particulares e de não invadir a esfera dos direitos individuais, para ente promotor de bens e serviços, com o dever de uma prestação positiva, como forma de assegurar direitos para uma parcela mais abrangente da sociedade (Leal, 2007).

Esse período, no qual, segundo Silva (2014) vige o constitucionalismo social, incorpora a declaração de direitos econômicos e sociais, estando preocupado em garantir, também, a igualdade material da pessoa humana. Bonavides (1972) destaca que o Estado social, por sua natureza, é um Estado intervencionista, estando presente o poder político nas esferas sociais, de modo a crescer a dependência do indivíduo pela impossibilidade em que este se encontra de prover certas necessidades existenciais mínimas, tendo em vista fatores alheios a sua vontade.

No Brasil não se chegou ao *Welfare State* mas esteve presente o Estado Interventor, havendo a edição de diversas leis, também conhecidas como microssistemas jurídicos, retirando do Código Civil diversas regulações, ensejando o processo de publicização do direito privado (Reis, 2009).

Schreiber (2013) destaca a perda da importância do código civil como centro gravitacional do direito privado no período, diante da criação de inúmeras leis especiais, o que acabou por resultar na existência de conflitos sem respostas aos quais era possível uma aplicação simultânea das diversas leis, muitas vezes essas com propósitos distintos.

Nesse sentido, é possível falar em uma fragmentação do direito privado. O sistema unitário, simbolizado pelo código civil, que pretendia disciplinar todos os aspectos da vida privada, se subdivide em diversas leis, decretos e estatutos que passam a disciplinar temas – antes pertinentes ao Código Civil – a partir de outros enfoques e princípios (Fachini Neto, 2010).

Deste modo a regulação da vida privada, até então efetuada apenas pelo Código Civil, passa a se subordinar à Constituição. As alterações do perfil do Estado também refletiram nas constituições. Essas, passaram a mencionar uma multiplicidade de assuntos, assumindo funções de direção de instâncias políticas e da própria sociedade. A Constituição deixa de ser a “Lei do Estado” para se tornar o “Estatuto Fundamental do Estado e da sociedade”. (Sarmiento, 2006, p. 24).

A Constituição brasileira de 1934 é a que apresenta mudanças no sentido de introduzir o constitucionalismo social no país, inspirada nos novos modelos constitucionais, especialmente o mexicano e o de Weimar. Sobre a Constituição, destaca Wolkmer (2018, p. 157) que “sua especificidade não resultou em ser necessária e espontânea, mas em projetar-se como ‘compromisso’ estratégico, manobra política e imposição de um Estado oligárquico-patrimonialista com pretensões de modernização”.

A consolidação e expansão do regime de bem-estar social no Brasil teve início após o Estado novo. “Não houve universalização dos direitos sociais, tampouco o respeito aos direitos civis, e um modelo econômico concentrador de renda e socialmente excludente financiou a ampliação da oferta de serviços sociais (Grin, 2013, p. 191).

A lógica do dirigismo estatal do *Welfare State* também entrou em crise, a partir dos choques do petróleo na década de 70. A crise acentuou-se em razão da globalização econômica debilitando o Estado na medida em que este foi perdendo o domínio sobre as variáveis que influenciavam em sua economia. Acabou por prejudicada a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, regulamentação e fiscalização do mercado interno, deteriorando o poder de garantir a eficácia dos direitos sociais (Sarmiento, 2006).

Vê-se com a crise do modelo de Estado de Bem-Estar Social, ou Estado interventor, como foi o caso do Brasil, a necessidade de alterações para reencontrar o equilíbrio. Acerca do processo que se inicia, de uma constituição ser considerada como a norma fundamental do Estado e da sociedade importa discorrer sobre sua força normativa, temática essa sobre a qual o próximo item irá se debruçar.

### **2.3 A força normativa da Constituição**

É possível vislumbrar, com a ascensão do poder estatal no Estado Social, a Constituição ganhar destaque nos ordenamentos jurídicos. Com a quantidade de normas e a relevância que o documento passou a ter e, superado o modelo de Estado liberal, foi necessária a redefinição sobre a sua força normativa. Assim, no presente item, se visa destacar tal alteração na compreensão do texto constitucional.

Primeiramente, necessário se faz lembrar que a noção de Constituição surge na modernidade, mais precisamente como herança das Revoluções Francesa

e Americana, de modo que o modelo absolutista abriu espaço para a teoria do contrato social, a qual coloca o indivíduo como centro da teoria política, determinando que a criação do Estado se dá através de um pacto firmado entre homens livres e iguais que delegam a esse a função de assegurar seus direitos e suas liberdades (Leal, 2007).

Foi após a Segunda Guerra Mundial que as Constituições passaram a ser compreendidas como o reflexo dos valores compartilhados pela sociedade que as adota, originando a Teoria Material da Constituição<sup>14</sup>, estando tal teoria relacionada com a importância do sentido, fins, princípios políticos e ideologia que formam a Constituição (Leal, 2007).

Conforme Canotilho (2004), o conceito de Constituição pode ser desdobrado em três dimensões fundamentais por ela incorporadas:

(1) ordenação jurídico-política plasmada num *documento escrito*; (2) declaração, nessa carta escrita, de um conjunto de *direitos fundamentais* e do respectivo modo de *garantia*; (3) organização do poder político segundo esquemas tendentes a torna-lo um *poder limitado e moderado* (Canotilho, 2004, p. 52, grifos no original).

Desse modo, as Constituições do século XX assumiram conteúdo político, ampliando-se o campo constitucional para abranger, além do Estado, a sociedade. Essa alteração se inicia com o Estado de Bem-Estar Social. “[...] a Constituição passa a ser atribuída uma nova função, no sentido de ser um programa de ação para governados e governo” (Leal, 2007, p. 55). Esse período pós-Segunda Guerra representa o ápice da superação do positivismo jurídico (Barcellos, 2018).

Assim, passaram a surgir conceitos filosóficos e materiais da Constituição, como por exemplo a concepção material que identifica a necessidade de presença, no texto constitucional, de três elementos mínimos sendo eles: direitos fundamentais, separação dos Poderes e limitação do exercício do poder político. Há críticas acerca desse modelo, relacionadas com a dificuldade de se estabelecer consenso acerca dos contornos específicos de cada um dos três elementos, considerando-se as sociedades contemporâneas (Barcellos, 2018).

A ampliação da Constituição, em um primeiro momento resultou na crise de sua juridicidade. Em um primeiro momento a doutrina constitucional dividia as normas

---

<sup>14</sup> Referida noção do constitucionalismo material se opõe à noção de Constituição formal, a qual era sustentada por autores como Gerber, Jellinek, Laband (Leal, 2007).

constitucionais em auto-aplicáveis e não auto-aplicáveis, restando essas últimas em um “limbo” jurídico, sem qualquer eficácia vinculante (Sarmiento, 2006).

Dentre outras perspectivas acerca da Constituição, há aquela apresentada por Ferdinand Lassalle<sup>15</sup>, o qual pondera que a Constituição, documento escrito, é apenas uma folha de papel. As relações de poder reais existentes na sociedade é que definem que direitos são garantidos e como o poder é exercido. Haveria, assim uma distinção entre Constituição Real, que seriam as relações de poder e, a Constituição-documento, a folha de papel<sup>16</sup> (Barcellos, 2018).

Outra perspectiva sobre a Constituição é a adotada por Carl Schmitt<sup>17</sup>, na qual a substância da Constituição não são as normas constantes de um documento e sim as decisões políticas tomadas pelo governo dos países em cada momento histórico. Assim, a Constituição seria um dado essencialmente político, de modo que quem está no poder é quem toma as decisões sobre o que é a Constituição (Barcellos, 2018).

Rudolf Smend<sup>18</sup> defendia que a Constituição precisa contemplar os processos criadores do Direito, a partir de uma percepção integradora, que vincula o aspecto formal da Constituição com outros elementos, materiais e políticos, inerentes à permanente evolução da sociedade (Leal, 2007).

Diante de críticas acerca da noção política da Constituição, passaram a surgir debates visando um resgate e revalorização da normatividade do texto constitucional. Há a interpretação como normas programáticas, de Crisafulli<sup>19</sup> acerca da Constituição italiana de 1947, normas essas que não só conformariam limites ao legislador, como também estatuiriam o sentido no qual a Constituição deveria ser compreendida e interpretada. Tal concepção sofreu uma distorção, pois as normas programáticas passaram a ser interpretadas como normas de mero caráter compromissório, sem uma previsão de sua realização (Leal, 2007).

---

<sup>15</sup> Ferdinand Lassalle (1825-1864) ativista e teórico alemão do século XIX.

<sup>16</sup> Ana Paula de Barcellos (2018) menciona a Constituição brasileira de 1824 como exemplo desse modelo, tendo em vista que a mesma garantia a igualdade, mas no país ainda existia a escravidão; trazia o texto constitucional a liberdade de expressão, mas havia a presença da censura na época.

<sup>17</sup> Carl Schmitt (1888-1985) filósofo, jurista e professor universitário alemão. Membro do Partido Nazista. A fim de melhor compreender o contexto histórico na qual foi defendida a visão de Carl Schmitt, importa destacar que essa se insere no período de caos social sob a Constituição de Weimar, na Alemanha, e o crescimento do nazismo.

<sup>18</sup> Carl Friedrich Rudolf Smend (1882-1975) jurista alemão especializado em direito constitucional e direito canônico. Conforme Mônia Clarissa Hennig Leal (2007), o autor sustenta que o objeto do direito constitucional (e da teoria do Estado) é o próprio Estado enquanto parte da realidade espiritual.

<sup>19</sup> Vezio Crisafulli (1910-1986) jurista italiano.

Há também a concepção de Constituição Dirigente, fundada por Peter Lerche<sup>20</sup>, sendo as diretrizes do texto constitucional configuradas como imposições permanentes para o legislador, de modo que este se compreende apenas como um realizador de uma atividade vinculada (Leal, 2007).

Barcellos (2018) e Leal (2007) referem o modelo de Constituição Dirigente defendido por Canotilho<sup>21</sup>, de que a Constituição deveria ser o agente diretor da ação estatal como um todo, que levaria à transformação da vida social e da ordem econômica, rompendo com a noção de liberdade absoluta tradicionalmente conferida ao Poder Legislativo.

A concepção mais amplamente adotada no ambiente jurídico brasileiro, por fim, foi a defendida por Konrad Hesse<sup>22</sup>, em seu texto *A força normativa da Constituição*, no qual reconhece os limites da Constituição, mas destaca que ela possui potencial para promover transformações (Hesse, 1991).

Conforme explica Hesse (1991) a norma constitucional não possui existência autônoma em face da realidade. Sua essência está relacionada com sua vigência, situação por ela regulada que pretende ser concretizada na realidade. Assim, sua eficácia não pode ser separada de sua realização, existindo uma relação de interdependência, de modo que sejam contempladas as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais.

A Constituição não configura (...) apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social (Hesse, 1991, p. 15).

Trata-se de uma concepção normativa, mas que incorpora a complexidade das relações nas quais a Constituição está inserida. “A norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente” (Hesse, 1991, p. 18).

---

<sup>20</sup> Peter Lerche (1928-2016) jurista alemão.

<sup>21</sup> É feita referência à obra *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, de 1984. Anos após, ao publicar a obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* o autor revê a ideia de constituição dirigente, deixando-a de lado e passando para uma teoria mais voltada para a responsabilidade social (Leal, 2007).

<sup>22</sup> Konrad Hesse (1919-2005) jurista alemão. Juiz do Tribunal Constitucional alemão nos anos de 1975 a 1987.

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. [...] Pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, não só a *vontade de poder*, mas também a *vontade de Constituição*. (Hesse, 1991, p. 19).

Referida vontade de Constituição se origina em três aspectos. Primeiramente, se baseia na compreensão da necessidade e valor de uma ordem normativa intransigente, que proteja o Estado contra o arbítrio excessivo e desproporcional. Da mesma forma, reside na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos. Também se baseia na consciência de que essa ordem não consegue ser eficaz sem o concurso da vontade humana, ou seja, adquire e mantém sua vigência através de atos de vontade (Hesse, 1991).

Menciona Hesse (1991) perspectivas que se relacionam com a eficácia da Constituição. Dentre elas, afirma a importância da estabilidade para a eficácia, tendo em vista que frequentes reformas constitucionais abalam sua perdurabilidade, debilitando a força normativa da mesma. Refere, inclusive, a relevância da Constituição tendo em vista a falta de uma garantia externa para a observância das normas constitucionais. Assim, é dever do Direito Constitucional realçar, despertar e preservar a vontade de Constituição, a fim de constituir a maior garantia de sua força normativa.

Importante também que a sociedade se mobilize nesse sentido da realização concreta da Constituição. “Quanto maior a vontade de Constituição, menores serão os limites que a realidade social poderá lhe impor. Mas os limites sempre existirão, e será preciso respeitá-los” (Sarmiento, 2006).

Hoje, é adequado afirmar, no Brasil, que a Constituição é norma jurídica não apenas do ponto de vista retórico, mas com normatividade própria, além de ser dotada de superioridade hierárquica, repercutindo sobre a validade e a interpretação das demais normas existentes no sistema (Barcellos, 2018, p. 32).

É no Estado Democrático de Direito que a Constituição passa a assumir uma função principiológica “assentada em dispositivos de textura aberta, numa estrutura que permite uma aferição ampla de seus conteúdos na realidade cotidiana” (Leal, 2007, p. 41).

O constitucionalismo contemporâneo atribui à Constituição a função de modelar também relações sociais e econômicas. Assim, defende-se que a

Constituição deve ser aplicada diretamente, inclusive em relações interprivadas, em casos nos quais a controvérsia não possa ser resolvida com base na lei, ou caso a lei possua lacunas, ou porque a lei ofereça uma solução aparentemente injusta (Fachini, 2010).

Com o enfoque efetuado à força normativa da Constituição, resta questionar como as relações entre direito público e direito privado se mantêm após referido processo de intersecções entre as áreas, de modo que a Constituição passa a ser o centro do ordenamento jurídico, dotada de força normativa.

#### **2.4 Processo de Intersecções entre o Direito Público e o Direito Privado a determinar a unificação do Direito**

Conforme a evolução histórica acima mencionada, é possível visualizar que o direito privado exercia uma função de maior relevância no cotidiano, em relação ao direito público. Esse, por sua vez, perpassa diversas modificações, passando a Constituição a se tornar a norma máxima dos Estados, enquanto que o direito privado se ramifica em microssistemas jurídicos, deixando o Código Civil de abranger todas as regras da vida civil.

Retomando as principais ideias dos itens anteriores, para melhor compreensão acerca de intersecções entre direito público e privado, com a finalidade de constatação de uma unificação do direito, importa evidenciar que, no modelo de Estado Liberal, ou as relações sociais se encontravam na esfera pública, ou na privada, sendo eixos paralelos e independentes. Havia a liberdade dos cidadãos como regra e a autoridade e intervenção (mínima) do Estado como exceção.

Com a origem do Estado de Bem-Estar Social, ou, no caso brasileiro, do Estado Interventor, passou-se a um maior controle do Estado, para fins de que a igualdade não fosse mais apenas formal, de modo a proteger os mais vulneráveis nas relações entre particulares, ressalvadas as características dos modelos conforme o seu país de origem.

Não obstante, com a passagem para o Estado Democrático de Direito, no qual se destaca o aumento da proteção de direitos fundamentais e da noção de dignidade da pessoa humana, a Constituição passou a assumir uma função principiológica na qual depende de mecanismos que assegurem as condições para a implementação de seu texto normativo (Leal, 2007).

Antes de adentrar em específico na temática da constitucionalização do direito privado, importa tecer alguns pontos sobre a dicotomia entre direito público e direito privado. Bobbio (2007) evidencia que as duas esferas se mostram como momentos da evolução do direito. No Estado liberal, se preconizou o momento privatista do direito, após, no modelo social, houve uma inversão dessa tendência com a progressiva publicização do sistema jurídico.

Para a concepção privatista, apenas o direito privado é compreendido como o verdadeiro direito, da mesma forma que, para a concepção publicista, apenas o direito público o é. Na primeira concepção, o direito público é lançado para a esfera do extrajurídico. Já na segunda, o direito privado é preterido para a esfera do pré-jurídico (Bobbio, 2007).

Bobbio (2007) destaca que nessa dicotomia o que se apresenta são duas formas de conceber o mesmo objeto, qual seja, o direito em si. Relembrando a dicotomia entre direito público e direito privado, é possível considerar as seguintes conceituações:

*O Direito Privado* regulamenta as relações entre os cidadãos. Para as relações dos cidadãos entre si, é assegurado que seus direitos e obrigações venham a ser estabelecidos prioritariamente pelo contrato e pela propriedade. Equiparados à propriedade, há outros importantes direitos da pessoa, principalmente a vida, o corpo, a saúde e a liberdade. Diferentemente do contrato, que somente deve ser respeitado pelas partes contratantes, a propriedade e os direitos a ela equiparados devem ser respeitados por todos. Por isso, esses direitos são designados absolutos, com o que fica expresso que eles devem ser respeitados por todos, independentemente de suas relações especiais com o titular do direito (Schapp, 2006, p. 26).

Já o *Direito Público*, nessa concepção, é compreendido como aquele que regulamenta a relação entre o Estado e os cidadãos. Possui, como objeto, respectivamente, a relação de superioridade e subordinação entre o Estado e os cidadãos (Schapp, 2006).

Ademais, é possível apresentar a distinção entre direito privado e direito público a partir de dois critérios principais: a forma ou a matéria da relação jurídica. Em relação à forma, se distinguem em relações de coordenação entre sujeitos de nível equivalente e relações de subordinação, na qual os sujeitos se encontram em níveis diferentes, sendo um superior e o outro, inferior. Dentro desse critério, as relações de coordenação seriam as relações de direito privado, enquanto que as relações de subordinação seriam as de direito público (Fachini Neto, 2010).

Com base na matéria, se distinguem entre interesses individuais, os quais estão relacionados com uma única pessoa, e os interesses coletivos, relacionado com a totalidade de pessoas, coletividade. Assim, o direito privado seria caracterizado pela proteção que oferece aos interesses particulares e o direito público pela proteção aos interesses coletivos (Fachini Neto, 2010).

Perlingieri (2002) faz menção a despatrimonialização do direito civil, terminologia que se refere a tendência de superação do individualismo, passando-se a abordagem do personalismo e superação da patrimonialidade, passando a compreensão de patrimonialismo, de modo que a pessoa passa a prevalecer sobre qualquer valor patrimonial.

Relacionando-se com essa nova roupagem do direito privado, em relação com a chamada constitucionalização do direito privado, a qual se caracteriza pela reforma no modo de pensar o direito privado, no Brasil é a partir da Constituição Federal de 1988 que se efetiva esse processo.

A Constitucionalização do Direito Privado é a concepção de acordo com a qual o direito privado, necessariamente, encontra-se submetido aos fundamentos constitucionais, no sentido de que deve ser lido sob a ótica dos princípios e regras estabelecidos na Constituição (Reis; Ziemann, 2018, p. 26).

Sarmiento (2006) defende a constitucionalização do Direito Privado como movimento necessário para conceber a Constituição como o topo hermenêutico que irá confirmar a interpretação do restante do sistema jurídico. Deste modo, se deve uma nova metodologia constitucional, que extraia dos princípios constitucionais toda sua eficácia jurídica transformadora.

A releitura do direito civil à luz de normas constitucionais na Europa teve como ponto de partida o pós-Segunda Guerra Mundial, momento no qual diversas nações passaram a editar novas constituições, com o intuito de refletir seu comprometimento com a preservação da democracia, com a solidariedade social e com a proteção da dignidade humana (Schreiber, 2013).

A principal dificuldade encontrada, foi o fato de que, os novos textos constitucionais, com essa visão humanista e solidária do direito, se chocavam com as codificações civis, as quais ainda se encontravam inspiradas na ideologia individualista e patrimonialista consagrada com a Revolução Francesa, além de

dotadas de longa tradição histórica, reconhecidas como verdadeiras instituições (Schreiber, 2013).

Como esse forte individualismo da codificação civil se chocava com a solidariedade presente nas novas Constituições, denota-se a importância dessa retomada histórica da lapidação do direito privado frente à força normativa da Constituição, para que se possa, posteriormente, aprofundar a compreensão principiológica do princípio da solidariedade.

Errôneo é o pensamento de que a constitucionalização do direito privado se tratou de uma construção puramente europeia e “importada” pelo Brasil. Pois, conforme salienta Schreiber (2013), o papel de gatilho para a reformulação do direito civil no Brasil foi o processo de redemocratização, que deu fim ao período de ditadura civil-militar, da mesma forma como serviu de pano de fundo para Itália e Alemanha a derrubada de seus regimes totalitários.

A Constituição de 1988 foi a primeira do Brasil a positivizar um capítulo específico aos princípios fundamentais, encontrando-se na parte inaugural do texto e precedendo os direitos fundamentais, de modo que os princípios devam ser compreendidos como normas embasadoras e informativas de toda a ordem constitucional (Reis, 2007).

Com a formação dos microssistemas jurídicos, mencionados anteriormente, e a Constituição que passa por uma reformulação e tem sua força normativa destacada com sua posição hierárquica superior irradiando sobre todas as relações, o Código Civil, principal norma do Direito Privado, perde sua centralidade.

Com o advento da Constituição de 1988, nota-se o conflito de valores entre essa e o Código Civil de 1916 em diversos setores. No direito de família há a presença, no texto constitucional da igualdade entre os cônjuges, enquanto que na codificação civil, continuava a menção do marido como chefe da sociedade conjugal. Bem como no texto constitucional foram reconhecidos os filhos havidos fora do casamento, enquanto que o diploma civil ainda apresentava a distinção entre filhos “legítimos” e “ilegítimos”<sup>23</sup>. Além de outras distinções fora da seara do direito de família (Schreiber, 2013).

---

<sup>23</sup> Conforme o Código Civil de 1916, eram considerados filhos legítimos os havidos na consonância do casamento, segundo a redação do art. 337 “São legítimos os filhos concebidos na constância do casamento, ainda que annullado (art. 217), ou mesmo nullo, se se contrahiu de boa fé (art. 221)”, enquanto que os ilegítimos eram os havidos fora do casamento, os quais poderiam ser reconhecidos,

Insta esclarecer que a constitucionalização do Direito Privado não se resume ao acolhimento de matérias que antes constavam no Código Civil à Constituição Federal. Importa o fenômeno em uma releitura do Código Civil e das leis especiais à luz da Constituição Federal, de modo que institutos centrais do direito privado, como propriedade, posse, contrato, família, terão de ser redefinidos para se harmonizarem com os princípios solidarísticos presentes na Constituição (Sarmiento, 2006).

No Brasil, o Código Civil de 2002 tentou adequar a legislação civil à Constituição Federal, tendo em vista a constitucionalização do Direito Civil e à repersonalização da civilística nacional, porém, manteve-se com caráter regulamentador, não abrindo espaço para disposições mais principiológicas. As normas da República brasileira, se mantiveram alheias às condições histórico-sociais e indiferentes às reais necessidades de sua população (Wolkmer, 2018).

Tanto a legislação privada quanto as políticas públicas impostas por um Estado oligárquico e autoritário não conseguiram, na trajetória do último século, enfrentar e solucionar adequadamente as agudas questões estruturais da sociedade no Brasil (Wolkmer, 2018, p. 177).

Não obstante, Reis (2003) cita instrumentos que constam no texto legal do Código Civil que possibilitam a efetividade aos princípios constitucionais, como a proteção dos direitos de personalidade, o viés social atribuído ao direito das obrigações e, a proteção da liberdade de contratar irradiada pela função social do contrato e em obediência aos princípios da probidade e da boa-fé.

Destaca Perlingieri (2002) que o respeito aos valores e princípios fundamentais representa a passagem essencial para que se estabeleça uma correta e rigorosa relação entre o poder do Estado e o poder dos grupos, entre maioria e minoria, entre poder econômico e o direito dos mais desfavorecidos. Nesse sentido, destaca Sarlet (2010) que o modelo de constitucionalização do direito privado deve ser compatível com os desafios concretos dos ambientes sociais, econômicos, políticos-institucionais e culturais, a fim de que seja superada a dicotomia.

A incidência das normas constitucionais no direito privado ocorre por diversas formas. A Constituição representa um limite ao legislador, que consiste na inconstitucionalidade de normas que contrariem seu texto, bem como a não-recepção

---

desde que não fossem incestuosos ou adúlteros, conforme arts. 355 e 358 daquele diploma legal. O Código Civil, de 2002, não faz utilização dessa distinção de legitimidade (Brasil, 1916).

de legislações anteriores a ela e que estejam em desacordo com sua redação legal. Há, inclusive, a possibilidade de aplicação direta da Constituição nas relações privadas, tendo em vista sua imperatividade, de modo que não necessita da edição de leis de cunho civil para que incida sobre tais relações (Sarmiento, 2006).

Assim, a norma constitucional deve ser compreendida inclusive como norma idônea de comportamento, incidindo sobre o conteúdo das relações intersubjetivas, a fim de relacioná-las com os seus valores. Dessa forma, a igualdade, a solidariedade e a dignidade da pessoa humana se tornaram os parâmetros axiológicos da jurisprudência e de todo o aparato jurídico, resultando em uma alteração nos conceitos jurídicos próprios do direito privado e na função atribuída a tais conceitos (Moraes, 2010).

Referida constitucionalização do direito privado busca superar a segregação entre a Constituição e o direito civil, remodelando os seus institutos a partir de diretrizes constitucionais, especialmente os valores fundamentais do ordenamento jurídico (Schreiber, 2013).

A colocação da Constituição para figurar no centro do sistema do Direito Privado decorre de uma escolha ideológica, que levou em consideração as peculiaridades da Constituição brasileira de 1988, voltada para a promoção da dignidade da pessoa humana, da justiça material e da igualdade substantiva (Sarmiento, 2006).

A Constituição de 88 ostenta uma relevante dimensão simbólica: ela marcou o reencontro da sociedade brasileira com o Direito e a democracia, pretendendo ser o signo de uma nova era no país, timbrada pela justiça social, pela solidariedade e pelo pluralismo democrático (Sarmiento, 2006, p. 84).

Dentre tantas alterações, tanto direito público quanto direito privado tiveram modificações em seus significados originários, o primeiro não mais se inspirando na subordinação do cidadão e o segundo deixando de ser o âmbito da vontade individual. Para Fachini Neto (2010) se trata do fim das dicotomias.

A proposta da constitucionalização do direito privado é reunificar o sistema jurídico em torno dos valores constitucionais, de modo que toda a legislação especial seja interpretada e aplicada em conformidade com o projeto traçado pela Constituição. Trata-se de atribuir aos valores constitucionais uma primazia substancial na

interpretação e aplicação das leis especiais, as quais não devem ser compreendidas como sistemas autônomos, mas sim, partes de um todo unificado (Schreiber, 2013).

Adverte Moraes (2010) que a constitucionalização não pode funcionar como pretexto a conferir ao magistrado liberdade para decidir conforme suas convicções pessoais, estando munido de algum princípio constitucional que ele acredite estar de acordo com sua própria, e individual, versão de justiça.

É da constitucionalização do direito civil que decorre a migração de valores constitucionais para o âmbito privado, valores dentre os quais insta mencionar a dignidade da pessoa humana. Neste cenário ocorre a personalização do direito civil, também chamada como a despatrimonialização do mesmo, pois é inserido no centro do direito civil o ser humano e suas emanações (Fachini Neto, 2010).

Assim, destaca-se a relevância da compreensão acerca da superação da dicotomia, bem como se apresenta o processo de intersecções a fim de se determinar a unificação do direito como um só, de modo que a toda legislação infraconstitucional irradie os princípios presentes na Carta de 1988.

Não obstante, para fins de cumprir com os objetivos determinados para a presente tese, importa para seu seguimento, análise acerca de caráter mais principiológica da Constituição, iniciando pela máxima da dignidade da pessoa humana.

## **2.5 Dignidade da pessoa humana no centro do ordenamento jurídico**

Com a Constituição norteando todo o direito no processo de constitucionalização, não é possível deixar de mencionar a máxima da dignidade da pessoa humana, bem como seus aspectos e características principais, tendo em vista a análise, a ser efetuada posteriormente, acerca do princípio constitucional da solidariedade, que está diretamente ligado com a ideia de concretização da dignidade.

Quando as constituições acolhem o princípio da dignidade humana, não criam um conceito novo, mas sim dão vestes jurídicas a algo cujo conteúdo já tinha uma carga histórica sedimentada, não devendo referida história ser ignorada pelo intérprete constitucional (Novais, 2018).

A dignidade da pessoa humana, no ordenamento jurídico brasileiro, se apresenta como fundamento da República, consoante artigo 1º, inciso III do texto constitucional (Brasil, 1988). Segundo Sarmiento (2006), é responsável por unificar

todo o sistema dos direitos fundamentais, irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico brasileiro, seja em relações entre Estado – pessoa, seja relações entre particulares.

“O princípio da dignidade da pessoa humana é elevado à base ou alicerce em que assenta todo o edifício constitucional e, portanto, é, de algum modo, implicitamente reconhecido como o *princípio dos princípios*” (Novais, 2018, p. 20). É com a dignidade da pessoa humana que se entende como oficialmente superada a nomenclatura de “indivíduo”, tendo em vista que, como se pretende demonstrar, passa-se a concepção de pessoa humana como sujeito de direitos inerentes a sua condição de pessoa.

A dignidade exprime a primazia da pessoa humana sobre o Estado, de maneira que se reconhece a pessoa como fim e o Estado como um meio para que a garantia e promoção de direitos fundamentais da pessoa se efetivem (Sarmiento, 2006). Durante a Baixa Idade Média, os pensadores cristãos desenvolveram o dualismo entre *persona personalis* e *persona idealis*, para sustentar a condição superior e extraordinária do rei, ou imperador e do bispo, ou papa. Assim, tem-se a pessoa individualmente considerada (*persona personalis*) e a dignidade (*persona idealis*) (Comparato, 2016).

“A consequência é que a Dignidade, enquanto o rei vive, está intimamente ligada à sua pessoa individual; mas, quando ele morre, passa a ter uma existência independente, e continua a subsistir” (Comparato, 2016, p. 484). Nesse sentido, Britto (2010) refere que a pessoa humana passou a ser vista como portadora de uma dignidade inata, devendo assegurar-lhe todas as condições de busca da felicidade terrena. Comparato (2016) refere que, historicamente, a excelência da pessoa humana no mundo foi justificada a partir de três perspectivas, complementares e não excludentes: a religiosa, a filosófica e a científica.

Até a Modernidade, abordando a perspectiva religiosa, a dignidade da pessoa humana se encontrava presente nos discursos religiosos, sendo concebida com vocabulário diversos, como a passagem de Gênesis que afirma a criação do homem à imagem e semelhança de Deus; no judaísmo relacionada à expressão “*kvod Ha’adam*”, que significa a valorização da dignidade da pessoa humana; no islamismo há menção no Alcorão, na Sura 17, a qual afirma que Allah conferiu dignidade aos filhos de Adão (Sarmiento, 2016).

Barcellos (2011) destaca trecho do Evangelho segundo São Mateus, no qual se encontra presente os primeiros dois mandamentos<sup>24</sup>, os quais valorizam o ser humano e o valor do outro, despertando os sentimentos de solidariedade e piedade para com a situação do próximo.

O cristianismo concebeu, pela primeira vez, a ideia de uma dignidade pessoal, atribuída a cada pessoa. Referida ideia desdobrou-se em dois fundamentos: o homem, ser originado por Deus para ser o centro da criação e; como ser amado por Deus, foi salvo de sua natureza originária através da noção de liberdade de escolha, o que o tornou capaz de tomar decisões contra seu desejo natural. Ainda no contexto religioso, Tomás de Aquino observou a dignidade humana a partir de dois prismas: a dignidade como inerente ao homem enquanto única que a possui, enquanto indivíduo, passando dessa forma a residir na alma de cada ser humano (Moraes, 2010).

No pensamento filosófico e político da antiguidade clássica, a dignidade da pessoa humana estava relacionada com a posição social por ela ocupada, bem como seu grau de reconhecimento pelos demais membros da comunidade, existindo pessoas mais ou menos dignas que as outras (Sarlet, 2011). O Iluminismo, com sua crença na razão humana, foi responsável pela retirada da religião do centro do pensamento, sendo substituída pelo próprio ser humano, desenvolvendo a preocupação com os direitos individuais e o exercício democrático do poder (Barcellos, 2011).

Na concepção kantiana, a partir da natureza racional do ser humano, Kant indica que a autonomia da vontade, compreendida como a faculdade de determinar a si mesmo e agir conforme determinadas leis, é característica apenas dos seres racionais, constituindo-se no fundamento da dignidade da natureza humana (Sarlet, 2011).

Em sua obra *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*, Kant (1999) efetua construção do pensamento de que a pessoa, e todo ser racional, possui um fim em si mesmo, e não se trata de um meio para justificar vontades e ações, devendo tais ações considerarem a pessoa como seu fim, sejam tais ações relacionadas a essa pessoa ou a uma coletividade. Corresponde o imperativo<sup>25</sup> categórico a seguinte

---

<sup>24</sup> Amarás o Senhor teu Deus de todo o teu coração, e de toda a tua alma, e de todo o teu pensamento. Este é o primeiro e grande mandamento. E o segundo, semelhante a este, é: Amarás o teu próximo como a ti mesmo. Destes dois mandamentos depende toda a lei e os profetas.

<sup>25</sup> Imperativos compreendidos como normas passíveis de universalização, que são válidas incondicionalmente para todos e em todas situações.

frase: “age de tal modo que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa dos outros, sempre e ao mesmo tempo, como fim e nunca simplesmente como meio” (Kant, 1999, p. 61).

[...] se dá o nome de *peessoas* aos seres racionais, porque a sua própria natureza faz delas fins em si mesmos, quer dizer, algo que não deve ser empregue simplesmente como meio e que, conseqüentemente, restringe igualmente o arbítrio de cada um (e é para ele um objeto de respeito) (Kant, 1999, p. 60)

Além da compreensão das pessoas com um fim em si mesmas, destaca Kant (1999, p. 68, grifos no original) que “no reino dos fins todas as coisas têm *um preço* ou *uma dignidade*”. O que não tem um preço, pode ser substituído por algo equivalente, mas o que está acima de qualquer preço e, por essa razão, não possui substituto equivalente, tem necessariamente dignidade. Assim, o valor intrínseco<sup>26</sup> de cada pessoa, constitui a dignidade.

Na perspectiva da antropologia filosófica, a dignidade humana está ligada à sua condição de animal racional e à consciência, individual e coletiva dessa sua singularidade no mundo (Comparato, 2016). Complementando, na perspectiva científica, ressalta-se que a espécie humana representa o ápice do processo evolutivo. “Como hoje se reconhece, unanimemente, o aparecimento dos hominídeos primitivos, na cadeia evolutiva dos primatas, e sua posterior transformação na espécie *Homo sapiens*, é um processo único e insuscetível de reprodução” (Comparato, 2016, p. 487).

Seguindo no levantamento histórico da dignidade da pessoa humana, Sarmiento (2016) refere que a primeira invocação explícita da dignidade da pessoa humana em um texto jurídico ocorreu no preâmbulo do decreto que aboliu a escravidão na França, no ano de 1848, o qual afirmava que a escravidão é ato que atenta contra a dignidade humana.

Anterior à Segunda Guerra Mundial, em alguns textos constitucionais foi possível vislumbrar menção à dignidade, como na constituição do México de 1917, Alemanha e Finlândia em 1919. A Constituição brasileira de 1934, inclusive, fazia menção em seu artigo 115 de que “a ordem econômica deve ser organizada conforme

---

<sup>26</sup> Segundo Sarmiento (2016) o valor intrínseco veda que se conceba cada pessoa como um órgão do Estado, da comunidade política, como apenas um membro de uma coletividade ou grupo identitário. Cada pessoa deve ser tratada como um fim em si e não como parte de uma entidade maior.

os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (Sarmiento, 2016, p. 53).

Os horrores da Segunda Guerra Mundial foram momentos marcantes no percurso histórico da noção de dignidade da pessoa humana. O fenômeno da positivação da dignidade da pessoa humana em tratados internacionais e em constituições, segundo Sarmiento (2016), correspondeu a percepção de que era fundamental organizar países e a comunidade internacional sobre bases humanitárias, de modo a impedir que pudessem voltar a acontecer as barbáries do período<sup>27</sup>.

Os julgamentos de membros do partido nazista, seja em Nuremberg, seja em Jerusalém, levantaram questões de suma importância para o direito em si e para fins de compreensão da dignidade. Segundo Hannah Arendt (1999), em *Eichmann em Jerusalém*, havia uma inadequação dos conceitos jurídicos para lidar com os fatos criminosos que foram objeto dos julgamentos, principalmente tendo em vista a não existência de normas legais que versassem sobre tais práticas criminosas que atentaram contra a vida e contra povos específicos.

O que exigimos nesses julgamentos, em que os réus cometeram crimes “legais” é que os seres humanos sejam capazes de diferenciar o certo do errado mesmo quando tudo o que têm para guiá-los seja apenas o seu próprio juízo, que, além do mais, pode estar inteiramente em conflito com o que eles devem considerar como opinião unânime de todos a sua volta (Arendt, 1999, p. 318).

A reação aos regimes totalitários levou, no pós-guerra, à consagração da dignidade da pessoa humana no plano internacional e interno dos países, inserindo-a como valor máximo dos ordenamentos jurídicos (Barcellos, 2011).

Nesse sentido, quanto ao plano internacional, afirma Sarmiento (2016, p. 54) que “o recurso à dignidade humana como fundamento dos direitos se afigurava, além de tudo, bastante útil, já que, pela plasticidade da categoria, a sua invocação se tornava palatável para pessoas de culturas, religiões e ideologias muito diferentes”.

Diversos foram os documentos internacionais editados após a Segunda Guerra Mundial e que passaram a abordar a dignidade. Importante destaque merece

---

<sup>27</sup> Autores como Celso Lafer denominam referido processo como a reconstrução dos direitos humanos.

a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>28</sup>, que foi o primeiro documento internacional editado, reconhecida como norma *jus cogens*, tendo em vista sua importância no âmbito internacional. Inclusive, em seu artigo 1º a Declaração menciona que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (ONU, 1948).

Nas Constituições é possível encontrar um crescente número de menções ao princípio da dignidade da pessoa humana no pós-Segunda Guerra. A fim de exemplificar, menciona-se a Constituição italiana de 1947, que destacou que todos os cidadãos têm a mesma dignidade. A Constituição portuguesa de 1976 menciona como valor a dignidade da pessoa humana em seu artigo 1º. A Constituição espanhola de 1978 em seu artigo 10 aborda a dignidade como fundamento da ordem política e da paz social (Moraes, 2009).

Da mesma forma, no Brasil, a Constituição de 1988 aborda a dignidade da pessoa humana com destaque, estando presente no artigo primeiro, inciso III<sup>29</sup>, considerada como fundamento da República, além de ser definidora de direitos, garantias e deveres fundamentais, tendo em vista seu caráter de princípio, regra e valor fundamental (Sarlet, 2011).

Assim, é possível observar a importância normativa da dignidade, seja como valor fundamental, seja como fundamento, seja como superprincípio, presente tanto nos tratados internacionais quanto nas constituições dos mais diversos países.

O princípio da dignidade da pessoa humana nutre e perpassa todos os direitos fundamentais que, em maior ou menor medida, podem ser considerados como concretizações ou exteriorizações suas. Ademais, ele desempenha papel essencial na revelação de novos direitos, não inscritos no catálogo constitucional, que poderão ser exigidos quando se verificar que determinada prestação omissiva ou comissiva revela-se vital para a garantia da vida humana com dignidade (Sarmiento, 2006, p. 89).

Insta mencionar que o fenômeno da positivação da dignidade da pessoa humana não diminuiu suas facetas não jurídicas. A dignidade segue como elemento central em diversas religiões, teorias filosóficas e reivindicações sociais (Sarmiento,

<sup>28</sup> Cita-se a primeira parte do preâmbulo da DUDH que faz menção à dignidade “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo [...]”

<sup>29</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

2016). Nesse sentido, Britto (2010) defende o princípio jurídico da dignidade da pessoa humana sob a perspectiva de que todo ser humano é um microcosmo, um universo em si mesmo.

Ora, a dignidade da pessoa não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si e nunca como um para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita (Comparato, 2003, p. 21).

Após a abordagem acerca da acepção histórica da dignidade, bem como sua inserção no ordenamento jurídico, importa mencionar sua conceituação. Sarlet (2011) apresenta proposta de conceito, a fim de representar a maior afinidade possível com uma compreensão multidimensional, aberta e inclusiva da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, considera como dignidade

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (Sarlet, 2011, p. 73).

Indo ao encontro dessa definição de Sarlet, Comparato (2003, p. 25, grifos no original) afirma que “o homem é o único ser, no mundo, dotado de *vontade*, isto é, da capacidade de agir livremente”. Comparato (2003) refere que a dignidade da pessoa humana existe, de forma singular, em cada ser humano e, em decorrência disso, não há justificativa de utilidade pública ou reprovação social que possa legitimar a pena de morte. O homicídio do criminoso pelo Estado, mesmo que resulte de julgamento regular, é um ato eticamente injustificável por atentar contra a vida.

Novais (2018) compreende como o fundamento radical da dignidade da pessoa humana o sentido de justiça. Destaca que, sob a perspectiva de um Estado de Direito inclusivo, democrático e laico, se faz necessário que a dignidade da pessoa humana desempenhe um papel capaz de apresentar um conteúdo que possa constituir patrimônio comum de uma sociedade, civilização e época, caso contrário,

se tornaria inviável, enquanto pilar axiológico da comunidade e como critério normativo constitucional de um Estado secular.

Discorrendo sobre os possíveis fundamentos da dignidade, a fim de justificar sua compreensão no sentido de justiça, Novais (2018) faz menção ao fato de que a Constituição, de um Estado de Direito, reconhece a dignidade e uma igual dignidade para todas as pessoas. Desse modo, a universalidade e igualdade não podem deixar de assumir justificações que vão para além da existência de um conjunto de características e atributos particulares existentes em cada pessoa. Assim, o fundamento da dignidade seria a pertença à espécie humana, fundamento esse que explicaria a atribuição constitucional da dignidade da pessoa humana e de igual igualdade para todas as pessoas.

Nesse sentido de pertencimento, Novais (2018) argumenta ao fato de que o fator biológico nada diz sobre os efeitos normativos da dignidade. Menciona a dignidade como, sobretudo, uma questão de relação e de reconhecimento social, um juízo de valor ou um reconhecimento legal. Em defesa do sentido de justiça<sup>30</sup> como fundamento da dignidade, destaca o autor as características e capacidades desenvolvidas pela espécie humana:

é em função do sentido de justiça que a referida capacidade de escolha, de valoração moral e de responsabilização, tendo uma raiz individual, se projecta socialmente enquanto processo colectivo de evolução civilizacional que transforma em valoração como comportamento abominável aquilo que outrora, e por vezes há muito pouco tempo, era considerado natural, *humano*, próprio da espécie, eventualmente moralmente devido e que hoje passa a ser considerado *indigno* (Novais, 2018, p. 57, grifos no original).

Assim, a dignidade da pessoa humana, na qualidade de princípio jurídico constitucional, adquire autonomia normativa, desenvolvendo-se em imposição do reconhecimento do postulado da igual dignidade para todas as pessoas e da igual consideração de seus interesses, em dever ao respeito de integridade humana (Novais, 2018).

---

<sup>30</sup> O autor cita como exemplo o caso da Irlanda, que considerava a prática de atos homossexuais como crime em 1993. Em 2015, o casamento entre pessoas do mesmo sexo passou a ser reconhecido como exigência de dignidade. Nos dois momentos históricos mencionados, o país possuía a mesma constituição, a Constituição irlandesa de 1937, a qual, por sua vez, acolheu o ideal de dignidade. Argumenta que a Constituição é a mesma, a espécie humana, também, o que mudou? O que se considera justo ou não justo, de acordo com o sentido de justiça da sociedade irlandesa (Novais, 2018).

Não obstante os valores da dignidade, bem como seu conceito jurídico, e seu fundamento no sentido de justiça, importa apresentar os postulados essenciais da dignidade da pessoa humana, referidos por Maria Celina Bodin de Moraes (2009) e que servirão de alicerce para bem representar a importância do princípio da solidariedade, objeto de análise do próximo capítulo.

Assim, o substrato material da dignidade pode ser desdobrado em quatro postulados, dos quais resultam os princípios jurídicos da igualdade, integridade física e moral, liberdade e solidariedade.

i) o sujeito moral (ético) reconhece a existência dos outros sujeitos iguais a ele, ii) merecedores do mesmo respeito à integridade psicofísica de que é titular; iii) é dotado de vontade livre, de autodeterminação; iv) é parte do grupo social, em relação ao qual tem a garantia de não vir a ser marginalizado (Moraes, 2009 p. 85).

O fundamento jurídico da dignidade humana, manifestado no princípio da igualdade, está relacionado com o direito de não receber tratamento discriminatório no direito de ter direitos iguais aos demais, sendo esta a primeira forma da igualdade, com caráter formal. Como visto, tal igualdade tornou-se insuficiente, sendo necessária outra forma para alcançar o fim desejado de não privilegiar nem discriminar. Assim, adota-se normativamente a igualdade substancial, a qual prevê a necessidade de tratamento desigual para as pessoas em situações desiguais, sendo contempladas as diferenças existentes (Moraes, 2009). Conforme Comparato (2006, p. 443) não se deve confundir desigualdades com diferenças, pois

as primeiras representam a negação da dignidade intrínseca de todos os seres humanos, sem exceção alguma, ao passo que as diferenças fundadas na realidade biológica ou na capacidade de criação cultural constituem valores a serem sempre respeitados, sob pena, ainda aí, de negação da dignidade humana.

Reivindica-se um direito à diferença, no qual sejam contempladas as diferenças existentes entre as pessoas. “A humanidade é diversificada, multicultural e parece mais útil procurar compreender e regular os conflitos inerentes a essa diversidade de culturas e formas de pensar do que buscar uma falsa, porque inexistente, identidade” (Moraes, 2009, p. 88). A aplicação e interpretação do direito devem partir do respeito pela diferença, cientes do que as distingue e do que as une, ou seja, a singularidade de cada um e a igual dignidade de todas as pessoas

humanas. Apoiando-se na dignidade humana e na solidariedade, o legislador constituinte teve a pretensão de enfrentar as desigualdades concretas da sociedade brasileira propondo como objetivo fundamental a erradicação da pobreza e da marginalização social (Moraes, 2009).

No que tange ao princípio de proteção à integridade psicofísica da pessoa humana, estão contemplados os direitos de não ser torturado e de ser titular de garantias penas tais como o tratamento dos presos em detenções e interrogatórios, proibição de penas cruéis, enquanto que no Direito Civil vem sendo empregado como garantia para diversos direitos de personalidade, estando presente principalmente em questões envolvendo direitos genéticos (Moraes, 2009).

O terceiro fundamento jurídico da dignidade humana, expresso pelo princípio da liberdade, inicialmente nos remonta ao início do presente capítulo, com toda a construção histórica efetuada a partir do Estado Liberal, com o direito privado como uma grande máxima. Com a superação da dicotomia entre público e privado, passa-se a existência de limites externos que devem ser respeitados frente ao poder atribuído à vontade individual, limites esses dispostos no interesse de terceiros ou da coletividade. O princípio da liberdade encontra-se, atualmente, cada vez mais relacionado com a perspectiva de privacidade, intimidade, exercício da vida privada. “Liberdade significa, hoje, poder realizar, sem interferências de qualquer gênero, as próprias escolhas individuais, exercendo-as como melhor convier” (Moraes, 2009, p. 107).

Como quarto fundamento jurídico da dignidade humana, é referido pela autora o direito-dever de solidariedade social<sup>31</sup>. Na Constituição brasileira de 1988, no artigo 3º, item I há a menção da construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O legislador constituinte inovou ao acrescentar o princípio jurídico da solidariedade, devendo o mesmo ser aplicado tanto na elaboração da legislação ordinária, quanto na execução de políticas públicas e nos momentos de interpretação e aplicação do direito, por todos os membros da sociedade (Moraes, 2009).

Nesse ponto contribui Comparato (2003, p. 24) ao afirmar que

[...] a ideia de que o princípio do tratamento da pessoa com fim em si mesma implica não só o dever negativo de não prejudicar ninguém, mas também o

---

<sup>31</sup> Moraes (2009) faz menção à solidariedade social como “um novo tipo de relacionamento entre as pessoas”. Para fins da presente tese, compreende-se como a solidariedade nas relações pessoais, tópico que será aprofundado no segundo capítulo.

dever positivo de obrar no sentido de favorecer a felicidade alheia constitui a melhor justificativa do reconhecimento, a par dos direitos e liberdades individuais, também dos direitos humanos à realização de políticas públicas de conteúdo econômico e social.

“O princípio constitucional da solidariedade identifica-se, [...] com o conjunto de instrumentos voltados para garantir uma existência digna, comum a todos, em uma sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados” (Moraes, 2009, p. 114). No Estado brasileiro as pessoas foram, e são, percebidas como seres inseridos em uma teia de relações sociais que constituem a sua identidade, o que resulta em um enraizamento de feições que classificam as pessoas como classe social, cor, profissão, relações afetivas, reconduzindo à desigualdade (Sarmiento, 2016, p. 59).

Em razão disso, denota-se a importância dos estudos e buscas para a concretização da dignidade da pessoa humana, principalmente no contexto brasileiro, diante de tais desigualdades. A proposta do presente trabalho consiste em uma análise acerca da efetividade da educação inclusiva no ensino superior, a fim de assegurar e promover a dignidade de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, sob o viés do princípio da solidariedade.

Deste modo, importa destacar que a presente pesquisa não se correlaciona apenas no caráter individual da dignidade, mas sim também no caráter humanitário. Ressaltando-se que há uma dimensão social da dignidade, na medida em que todos são iguais em dignidade e como tais, convivem.

Onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças. A concepção do homem-objeto [...] constitui justamente a antítese da noção da dignidade da pessoa humana (Sarlet, 2009, p.104).

Como conteúdo principal da dignidade da pessoa humana, pode-se salientar uma proteção integral à pessoa, devendo possuir certa elasticidade para dar conta de sua tarefa. Deste modo, emergem quatro componentes principais da dignidade da pessoa humana, sendo: o valor intrínseco da pessoa, a igualdade, o mínimo existencial e o reconhecimento (Sarmiento, 2016). Tais elementos são essenciais e podem ser correlacionados com os direitos das pessoas com deficiência, tendo em

vista que essas, como não poderia deixar de ser, possuem seu valor intrínseco, têm direito à igualdade de opções e acesso igual aos demais, têm assegurado seu direito aos padrões de mínimo existencial, além do reconhecimento, ligado com sua identidade.

O princípio da dignidade da pessoa humana faz-se presente em todos os direitos fundamentais, os quais podem ser considerados como concretizadores ou exteriorizações do mesmo. Também é de suma importância para revelar novos direitos fundamentais que não constem expressamente no texto constitucional. Representa também uma despatrimonialização do direito privado, de modo a reconhecer que os bens e direitos patrimoniais não constituem fim em si mesmos e que devem ser tratados como meios para a realização da pessoa humana, quebrando, dessa forma, com o paradigma do ter sobre o ser (Sarmiento, 2006).

Neste sentido, complementam Resta; Jaborandy e Martini (2017) que o discurso jurídico da dignidade se encontra na busca de uma reorganização das estruturas sociais e políticas, possibilitando a compreensão de novas formas de modelos sociais. Destacam que a compreensão da identidade do sujeito tem a ver com a “capacidade de apreender a verdade do outro e estabelecer formas significativas de interação em prol de uma realização construtiva dos direitos humanos e fundamentais”, ligando-se, dessa forma, com a solidariedade (Resta; Jaborandy; Martini, 2017, p. 99).

Quanto às dificuldades para a afirmação da dignidade da pessoa humana no Brasil, Sarmiento (2016) refere que o problema consiste na herança de traços fortemente hierárquicos nas relações sociais, que se manifestam na desigualdade entre as pessoas no acesso aos direitos e à obediência aos deveres impostos pela ordem jurídica. Tal desigualdade surge em vários aspectos, como na elevada concentração de renda, falta de acesso universal para liberdades básicas e serviços públicos, de modo a estigmatizar pobres e outros grupos vulneráveis, tais como negros, indígenas, mulheres, homossexuais, presos e pessoas com deficiência.

Para que seja possível a concretização da dignidade da pessoa humana, entendida como eixo central do constitucionalismo contemporâneo, Reis (2022) verifica a necessidade de utilização do princípio constitucional da solidariedade como instrumento realizador desta dignidade, a partir de sua vivência em todas as relações interpessoais.

Nesse sentido, Perlingieri (2002, p. 37) faz menção aos princípios da solidariedade e da igualdade como instrumentos e resultados da atuação da dignidade social do cidadão. Dessa forma, a igual dignidade social compreende-se como “instrumento que confere a cada um o direito ao ‘respeito’ inerente à qualidade de homem, assim como a pretensão de ser colocado em condições idôneas a exercer as próprias aptidões pessoais, assumindo a posição a estas correspondentes”.

Cumprido o objetivo de análise do constitucionalismo contemporâneo, através do processo de intersecções entre direito público e privado e apresentada a dignidade da pessoa humana como alicerce central do atual modelo constitucional unificado, na sequência, para fins de alcançar os objetivos inicialmente delineados, bem como cumprir com o caráter propositivo da presente tese, parte-se, no segundo capítulo, para a análise acerca do princípio constitucional da solidariedade, destacando-se esse como princípio jurídico constitucional instrumentador e concretizador da dignidade da pessoa humana.

### **3 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE COMO INSTRUMENTO EFETIVADOR DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Com base no capítulo anterior, foi possível consolidar a abordagem da unicidade do direito, com a Constituição Federal irradiando sobre todo o ordenamento jurídico, tendo em vista sua força normativa. Do mesmo modo, foi possível compreender a dignidade da pessoa humana como máxima constante nos ordenamentos jurídicos, principalmente no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista a pesquisa se delimitar ao território do país.

Ao mencionar a dignidade da pessoa humana, foi abordado o substrato material da dignidade o qual demonstrou ser desdobrado em quatro postulados, dos quais resultam os princípios jurídicos da igualdade, integridade física e moral, liberdade e solidariedade.

O princípio constitucional da solidariedade demonstra, assim, sua pertinência e relevância para fins de buscar a concretização da dignidade da pessoa humana. Desse modo, o presente capítulo objetiva discutir e apresentar a conceituação e evolução da solidariedade como princípio jurídico constitucional instrumentador e concretizador da dignidade da pessoa humana, bem como demonstrar sua diferenciação com relação à fraternidade, além de apresentar casos de aplicação prática do princípio.

O capítulo divide-se em cinco tópicos, o primeiro abordando a construção do valor jurídico da solidariedade, revisitando sua compreensão histórica até sua chegada no texto constitucional brasileiro de 1988. Depreende-se o princípio da solidariedade de uma compreensão focada em virtudes e sentimentos morais.

O segundo tópico visa esclarecer as aproximações e distinções entre fraternidade e solidariedade, com respaldo em autores que defendem as mais diversas correntes. Assim, se visa demonstrar que referidos termos não são sinônimos e cada um possui seu valor intrínseco e relevância no ordenamento jurídico.

O terceiro tópico visa apresentar as duas dimensões do princípio, ou seja, sua aplicabilidade vertical e horizontal. Tal distinção se faz necessária pelo fato da pesquisa possuir maior proximidade com a solidariedade horizontal, a qual está relacionada com as relações entre pessoas.

No quarto tópico é abordada a eficácia jurídica do princípio, de modo a afirmar sua previsão no texto constitucional e referindo instrumentos que visam sua

efetivação, principalmente por meio da função social dos institutos jurídicos e, no quinto tópico, sua aplicabilidade em casos práticos, bem como em análises efetuadas por orientandos do professor orientador e pesquisador da temática Jorge Renato dos Reis.

### 3.1 Construção histórica do valor jurídico da solidariedade

Ao final do primeiro capítulo foi possível compreender que o princípio da solidariedade atua como um dos quatro postulados da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, entende-se como instrumento que visa concretizar a dignidade. Porém, importa, nesse primeiro momento, abordar a construção histórica de seu valor jurídico.

“O substantivo *solidum*, em latim, significa a totalidade de uma soma; *solidus* tem o sentido de inteiro ou completo” (Comparato, 2016, p. 581). Assim, é possível destacar que a solidariedade não diz respeito a uma unidade isolada, mas sim às partes de um todo, entre si e cada uma perante o conjunto de todas elas (Comparato, 2016).

Para Di Lorenzo (2010) a solidariedade é a determinação de se empenhar pelo bem comum, o bem de todos e de cada um. A refere como possuidora de dois aspectos, o de virtude moral e o de princípio social. Desse modo, defende como tarefa exclusiva da sociedade a prática da solidariedade, tendo em vista que o Estado é mero instrumento de realização dos fins sociais e não seu protagonista.

“A verdadeira solidariedade, fundada na dignidade da pessoa, leva ao reconhecimento do outro; ao respeito aos valores autênticos e às culturas; à autonomia e à determinação de cada um; e a superar uma visão individualista de bem” (Di Lorenzo, 2010, p. 18). A solidariedade pode ser conceituada, de forma simples como a ação concreta em favor do bem do outro, não devendo ser confundida com compaixão, piedade nem mero sentimento (Di Lorenzo, 2010). Como será possível verificar, a solidariedade remete às suas raízes cristãs, relacionada com a ideia de benevolência.

A gênese do conceito de solidariedade encontra-se ligada com a ideia clássica de amizade, sendo considerada como uma amizade política, ou cívica, que para Aristóteles é uma forma de amor, sendo o maior dos bens para as cidades, pois resulta na unidade. Tal ideia de unidade se reflete na intenção do homem em viver em conjunto, possuindo uma utilidade comum, estando cada um comprometido com uma

fração para a busca do bem-estar, sendo esse a finalidade buscada tanto para a comunidade quanto para o indivíduo (Cardoso, 2016). Comparato (2016) refuta as correntes que consideram a solidariedade como uma criação política. Defende que a biosfera forma naturalmente um sistema solidário e que o rompimento desse sistema é sempre obra do homem.

Em corrente que defende a solidariedade como inerente ao ser humano, podem ser citados Frans de Waal<sup>32</sup> e Piotr Kropotkin<sup>33</sup>, os quais abordam a ajuda mútua e a empatia como fatores de evolução. Waal (2010) distingue a solidariedade da empatia, de modo que essa última está relacionada com o processo pelo qual as pessoas se dão conta da situação de outra pessoa, enquanto que a solidariedade reflete a preocupação com o outro e o desejo de fazer com que sua situação melhore.

Kropotkin (2009) define a solidariedade como noção moral, parte da herança evolutiva humana, afirmando que a ajuda mútua por ser instintiva é a razão mais profunda para a coesão social. No processo de seleção natural, não são os mais fortes que sobrevivem, e sim os mais aptos, neste caso, os animais sociais, aqueles que praticam a solidariedade.

Apesar de ambos os autores abordarem a solidariedade como algo inerente ao ser humano, Waal defende a corrente da empatia entre os animais, principalmente os primatas. Já Kropotkin apresenta abordagem das relações de colaboração estarem ligadas à consciência instintiva, ao apoio mútuo em que se fundamenta a solidariedade.

Em um contexto religioso, a solidariedade se faz presente na mensagem divulgada por Jesus Cristo e seus seguidores, enfatizando a pessoa em si e também o valor do outro, presente no Evangelho segundo São Mateus, capítulo 22, versículos 37 a 40:

Amarás o Senhor teu Deus de todo o teu coração, e de toda a tua alma, e de todo o teu pensamento. Este é o primeiro e grande mandamento. E o segundo, semelhante a este, é: Amarás o teu próximo como a ti mesmo. Destes dois mandamentos depende toda a lei e os profetas.

---

<sup>32</sup> Franciscus Bernardus Maria "Frans" de Waal, PhD é um primatólogo e etólogo. De Wall tornou-se doutor em biologia pela Universidade de Utrecht em 1977, depois de sua formação como zoólogo e etólogo.

<sup>33</sup> Piotr Alexeyevich Kropotkin foi um geógrafo, economista, cientista político, sociólogo, zoólogo, historiador, filósofo e ativista político russo, um dos principais pensadores do anarquismo no fim do século XIX, considerado também o fundador da vertente anarco-comunista.

Assim, desperta-se os sentimentos de solidariedade e piedade para com a situação miserável do próximo, que estarão na base das considerações acerca dos direitos sociais e do direito a condições mínimas de existência (Barcellos, 2011).

Di Lorenzo (2010) defende uma dupla natureza da solidariedade, sendo tanto uma virtude moral quanto um princípio social. Em sua natureza de virtude, estaria relacionada com hábito pessoal, atitude da pessoa em face de seu semelhante, sendo o empenho para a realização da felicidade do outro. Enquanto princípio social, a solidariedade estaria relacionada com a ação de todos em favor do bem comum, de modo que todos e cada um realizem sua dignidade.

No que tange a solidariedade como valor jurídico-social, refere Cardoso (2013) que essa começou a se projetar durante a antiguidade clássica, momento em que se passou a analisar o homem como animal cívico, mais social do que qualquer outro, observando-se que a convivência social entre os seres humanos resultava em uma vida menos custosa e sacrificante para todos.

Para os juristas romanos a solidariedade era designada como o laço que une os devedores de uma dívida, cada um sendo responsável pelo todo. A forma de responsabilidade *in solidum*, responsabilidade solidária (Di Lorenzo, 2010). No direito brasileiro, ainda se utiliza a expressão para tais fins, porém, o viés que se pretende destacar, na presente tese, está relacionado com a vertente principiológica da solidariedade e não seu viés instrumental, o qual não se descaracteriza, apenas não é o enfoque principal.

Como valor que marca o conteúdo do Direito, a solidariedade se encontra juntamente com a liberdade e a igualdade, como valores que pertencem à ética pública da modernidade. Tais valores derivam da ideia de dignidade humana e de condições sociais para a realização dessa dignidade (Peces-Barba; Fernández, Asís, 2000).

Destaca-se que os valores de liberdade, igualdade e fraternidade se encontravam relacionados com o Estado liberal, de modo que cada um deve ser compreendido no viés da época, ou seja, naquele modelo de Estado, enquanto sujeitos individuais que visavam a liberdade econômica sem a intervenção estatal, em igualdade de posições, colaborando entre si nos negócios.

A solidariedade<sup>34</sup>, que desde a Grécia clássica esteve presente na tradição ética, como uma virtude privada, vinculada à generosidade, misericórdia, amor, amizade e irmandade/fraternidade, passou, em uma visão moderna, a ser valor frente à teses egoístas e de mentalidade privada, passando a completar os objetivos de Direito a partir do século XVIII com o fomento da cooperação e de relações mais integradas. Entende-se, tal movimento, como uma correção ao contratualismo clássico<sup>35</sup> que se baseava no individualismo egoísta. Também, distingue-se da “solidariedade dos antigos”, que estava relacionada com a virtude de perfeição individual, sendo um valor que passa a ser assumido por uma concepção política para ser realizado na sociedade por meio do Direito (Peces-Barba; Fernández; Asís; 2000).

González Amuchastegui<sup>36</sup>, citado por Peces-Barba; Fernandes; Asís (2000, p. 343) questiona sobre em que a solidariedade contribuiria como valor superior do ordenamento jurídico. Responde o autor:

- *Ser solidario es asumir como propio el interés de un tercero, siempre que la causa merezca la solidaridad.*
- *Supone distanciarse de las posiciones antropológicamente pesimistas, que sostienen que el hombre es un lobo para el hombre y asumir una idea fuerte de sociabilidad.*
- *defender el deber de ser solidarios no implica la asunción de planteamientos comunitaristas, que ven en la creación de pequeñas comunidades la panacea de todos los males de la civilización contemporánea, heredera de la Ilustración.*

O valor da solidariedade, presente no lema da Revolução Francesa como fraternidade, não teve um desenvolvimento tão pleno como os outros valores (liberdade e igualdade) pois encontrou obstáculos na concepção individualista e egoísta. “Casi se podría definir a la solidaridad a sensu contrario como aquel valor que evita las sociedades privadas y la dialéctica amigo-enemigo” (Peces-Barba; Fernández; Asís, 2000, p. 343).

Efetuando certo contraponto, Di Lorenzo (2010, p. 132) defende que a solidariedade e a igualdade não podem coexistir, pois, o fim da solidariedade é a

<sup>34</sup> Pelos autores, mencionada como sinônimo de fraternidade.

<sup>35</sup> Os autores deixam claro que a solidariedade não se opõe ao contratualismo como ideologia, pois é possível um contratualismo que considere o indivíduo contratante como reconhecedor da autonomia moral do outro e que conceba a sociedade com relações de integração (Peces-Barba; Fernández; Asís; 2000).

<sup>36</sup> Jesús González Amuchastegui é doutor em direito e professor de filosofia de direito, moral e política na Universidade Complutense de Madri e membro do Instituto de Direitos Humanos da mesma universidade.

igualdade e a desigualdade seu objeto. “Portanto, age exatamente no espaço da desigualdade e das diferenças próprias da condição humana enquanto pessoas humanas”.

Na presente tese, se difere da visão de Di Lorenzo, de modo que se opta pela compreensão de que são valores que agem em conjunto, visando a dignidade da pessoa humana, conforme o substrato material da dignidade apresentado por Maria Celina Bodin de Moraes no capítulo anterior.

Para o discurso solidarista, o espaço social é formado pelas relações existentes no campo da solidariedade social. Visa romper com as oposições tradicionais entre o público e o privado, Estado e sociedade civil, Estado e mercado, político e econômico, rompendo com a forma de Estado liberal. Com as transformações econômicas e sociais ocorridas na Europa a partir da segunda metade do século XIX, houve o surgimento do paradigma de solidariedade, transformações essas que refletiram no campo do direito, levando alguns juristas a buscar reformulações da teoria jurídica através de um solidarismo jurídico (Farias, 1998).

No decorrer do século XIX, formou-se a noção de um dever de assistência. Comte refere como noções de dever social e de dívida social às formas de compreensão da rede de relações sociais e da solidariedade concreta que perpassa a sociedade. “Para Comte, é no equilíbrio de deveres, num ‘exercício escrupuloso de funções sociais’ que se constitui um espaço de liberdade coletiva” (Farias, 1998, p. 189).

Durkheim (1999), ao analisar no século XIX a sociedade industrial, faz menção à solidariedade através da divisão do trabalho. Na concepção do autor, na divisão do trabalho encontram-se relações sociais, sendo que, através dessa divisão, duas (ou mais) pessoas se ajudam mutuamente, por serem incompletas. Dessa forma, a imagem de um complementa a do outro e se torna inseparável da própria imagem, pois se torna parte da consciência de todos. Refere que só há solidariedade quando isso ocorre, ou seja, quando a imagem de um se une a do outro.

Durkheim (1999, p. 29) baseia sua teoria nos estudos de Comte sobre a divisão do trabalho e refere que “é a repartição contínua dos diferentes trabalhos humanos que constitui principalmente a solidariedade social e que se torna a causa elementar da extensão e da complicação crescente do organismo social”. Para Durkheim a solidariedade é um fato social, a qual depende do organismo individual.

Assim, o autor efetua abordagem da solidariedade utilizando-se da nomenclatura “solidariedade social”.

A fim de verificar se é da divisão do trabalho que deriva essencialmente a solidariedade social, é preciso determinar em que medida a solidariedade que ela produz contribui para a integração geral da sociedade, a fim de saber até que ponto essa solidariedade é necessária, é um fator essencial de coesão social ou se nada mais é do que uma condição acessória e secundária (Durkheim, 1999).

Ao fazer análise diante da concepção jurídica da solidariedade social, Durkheim (1999) divide a mesma em duas categorias. A primeira seria a solidariedade mecânica ou por similitudes, “o indivíduo é socializado [...] porque, não tendo individualidade própria, confunde-se, como seus semelhantes, no seio de um mesmo tipo coletivo” (Durkheim, 1999, p. 216).

A similitude das consciências dá origem a regras jurídicas que, sob a ameaça de medidas repressivas, impõem a todos crenças e práticas uniformes; quanto mais for pronunciada, mais a vida social se confunde completamente com a vida religiosa, e mais as instituições econômicas são vizinhas do comunismo (Durkheim, 1999, p. 216).

A solidariedade oriunda da divisão do trabalho, também chamada de orgânica, tem a ver com a atividade de cada membro da sociedade, sendo tal atividade mais pessoal e específica, de modo que, gradualmente, todos dependem da sociedade: “a sociedade torna-se mais capaz de se mover em conjunto, ao mesmo tempo em que cada um de seus elementos tem mais movimentos próprios” (Durkheim, 1999, p. 108).

Destaca Farias (1998) que o conceito de solidariedade, desvinculado da ideia de caridade e filantropia surgiu apenas ao final do século XIX. Mencionando algumas tentativas do discurso de solidariedade, Bourgeois, por exemplo, destacava que o problema do direito e do dever deve ser posto entre os homens, eles mesmos, concebidos como associados a uma obra comum e obrigados uns com os outros pelos elementos de um objetivo comum.

No campo da teoria do direito, o discurso da solidariedade é retomado por Léon Duguit, Maurice Hauriou e Georges Gurvitch, os quais se preocuparam em redefinir o papel do Estado e do Direito. Duguit refere-se à solidariedade como uma norma de direito objetivo, defendendo que “o homem só é homem pela solidariedade, que o une a seus semelhantes; o homem só pode viver por essa solidariedade; o homem só pode diminuir o sofrimento que lhe oprime por essa solidariedade” (Farias,

1998, p. 227). Hauriou defende a solidariedade através de uma noção de instituição na qualidade de organismo representativo. Gurvitch retoma a solidariedade como fato normativo, na ideia de direito social (Farias, 1998).

Na presente tese, se optou pela solidariedade conforme apresentado pelo jurista Léon Duguit, mas, não obstante, se efetuará breve análise acerca de Hauriou e Gurvitch. Hauriou (2009), ao desenvolver a teoria da instituição<sup>37</sup>, menciona que instituição consiste em uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e dura juridicamente num meio social e que, para que essa se realize, se faz necessário organizar um poder que lhe confere órgãos<sup>38</sup>. Tal instituição integra a categoria de instituições-pessoas (Estados, associações, sindicatos, dentre outras).

Já Gurvitch (2005) defende a ideia de um direito social. Sua definição descritiva implica sete características essenciais que se interligam: função geral, fundamento, objeto, estrutura, manifestação, realização e o sujeito ao qual se dirige o direito social. O direito social seria uma das manifestações de um determinado sistema jurídico: “o solidarismo jurídico, no qual a experiência jurídica é concebida a partir de um sistema de ação, sendo o direito uma prática que supõe a participação ativa dos sujeitos ou dos atores sociais” (Farias, 1998, p. 272).

Para Léon Duguit (2006, p. 25) a existência da solidariedade implica a existência de uma regra de conduta: “não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer das suas formas e, a par com isso, realizar toda atividade propícia a desenvolvê-la organicamente”. Menciona Duguit a existência de um direito objetivo, o qual se trata dessa regra de conduta imposta a todos. “Ele é o direito existente na sociedade que a lei positiva apenas constata” (Farias, 1998, p. 224).

Reale (2002) ao explicar o sociologismo jurídico de Duguit refere sua defesa pela compreensão do direito como fato social e que o princípio da socialidade do direito deve ser levado em conta tanto pelo legislador, como pelo intérprete da lei.

---

<sup>37</sup> Na área do direito a teoria da instituição de Hauriou foi utilizada nas décadas de 30 e 40, após, caindo em desuso. Porém, é possível encontrar suas contribuições em obras de filósofos, psicólogos, sociólogos e pedagogos (Farias, 1998).

<sup>38</sup> Além de tal percepção, o autor também menciona a existência da produção de manifestações dirigidas pelos órgãos do poder e regulados pelos procedimentos provenientes dos membros do grupo social interessados na realização da ideia, o que o autor denomina como instituições-coisa, que se propagam e vivem no meio social, mas não engendram uma corporação que lhes seja própria. Assim, deixa claro em seu estudo, que o objeto de análise serão apenas as instituições-pessoas, sobre as quais se discorrerá na abordagem do texto (Hauriou, 2009).

Duguit (2006) utiliza-se das influências de Durkheim, destacando que a base do direito se encontra no fato social, ou como o autor prefere destacar, na solidariedade social. Porém, antes de adentrar aos modelos de solidariedade apresentadas pelo autor, importa aclarar o significado atribuído ao termo solidariedade social. O termo solidariedade social para Duguit (2006) se encontra relacionado com o fato do ser humano, desde seu nascimento, integrar um agrupamento humano, uma comunidade, de modo a desenvolver, inserido nesse contexto, consciência de sociabilidade.

*[...] nous croyons cependant que la solidarité sociale peut se ramener à un des éléments essentiels et irréductibles, qui sont les suivants. Les hommes d'un même groupe social sont solidaires les uns des autres: 1° parce qu'ils ont des besoins communs auxquels ils ne peuvent assurer satisfaction que par la vie commune; 2° parce qu'ils ont des besoins différents et des aptitudes différentes, et qu'ils assurent la satisfaction de leurs besoins différents par l'échange de services réciproques, dus au développement et à l'emploi de leurs aptitudes différentes. La première espèce de solidarité est la solidarité par similitudes ; la seconde, la solidarité par division du travail<sup>39</sup> (Duguit, 1907, p. 11).*

Utiliza as terminologias de Durkheim sobre “solidariedade por similitude” e “solidariedade devida à divisão do trabalho”, às quais o autor acrescentará o “sentimento de justiça” (Farias, 1998). A primeira destaca como laços de solidariedade unindo os membros de um mesmo grupo social, pelo fato de possuírem necessidades comuns cuja satisfação reside na vida em comum e, a segunda, na qual os membros de um grupo social possuem anseios e aptidões diferentes cuja satisfação se efetiva pela troca de serviços recíprocos, relacionados ao emprego de suas aptidões (Duguit, 2006).

Defende Duguit, em sua lógica funcional, que um ato só tem valor social e jurídico se for determinado por um fim conforme a solidariedade social, e não por tal ato possuir como justificativa a vontade do sujeito. A vontade individual apenas será um fato de direito se estiver alinhada com a regra de direito objetiva, retirada da solidariedade social (Farias, 1998).

---

<sup>39</sup> Em tradução livre: acreditamos, no entanto, que a solidariedade social pode ser reduzida a um dos elementos essenciais e irreduzíveis, que são os seguintes. Os homens do mesmo grupo social estão unidos entre si: 1° porque têm necessidades comuns que só podem garantir satisfação através da vida comum; 2° porque têm necessidades e aptidões diferentes, e garantem a satisfação das suas diferentes necessidades através da troca de serviços recíprocos, devido ao desenvolvimento e utilização das suas diferentes aptidões. O primeiro tipo de solidariedade é a solidariedade por semelhanças; a segunda, solidariedade pela divisão do trabalho.

Duguit quer mostrar que o fato da “solidariedade social” é um *fato imperativo*, antes mesmo de se tornar norma jurídica, pois determina o comportamento dos indivíduos na sociedade. É em torno da “solidariedade social” que vai girar o desenvolvimento da vida individual e coletiva; não há vida possível fora da “solidariedade social” (Farias, 1998, p. 228).

Sobre o fato imperativo, refere Duguit (2006) que importa no estabelecimento para cada pessoa de deveres diferentes, tendo em vista as tendências e potenciais diferentes que cada pessoa possui, devendo todos cooperarem, de maneira diferente, na solidariedade social.

*Nous voulons dire que, si la règle de droit est la même pour tous les hommes parce qu'elle impose à tous la coopération à la solidarité sociale, elle impose cependant à chacun des obligations différentes, parce que les aptitudes et les conditions des hommes sont différentes et que par conséquent ils doivent coopérer d'une manière différente à la solidarité sociale<sup>40</sup> (Duguit, 1907, p. 14).*

É possível, com base no parágrafo anterior, constatar a presença do que se compreende como um dever de solidariedade, conforme expõe Duguit. A compreensão de solidariedade como instrumento efetivador da dignidade da pessoa humana, eixo norteador da presente tese, também se valerá do dever de solidariedade.

Destaca-se que para Duguit há uma relação entre liberdade e o dever, pois, a liberdade implica responsabilidade, pois o homem tem o dever de desenvolver sua individualidade física tanto quanto possível, intelectual e moralmente e ninguém pode obstar esse livre desenvolvimento. E a liberdade não exclui o dever, pois há a função social a ser cumprida por cada pessoa. Duguit, a sua época, também efetua crítica sobre os institutos patrimonialistas privados do direito, principalmente o relacionado com a propriedade, referindo que, na mesma medida em que o proprietário tem o direito subjetivo absoluto sobre a propriedade, também o teria, na mesma proporção, para não usá-la, não gozá-la e não dispô-la, o que deixaria a propriedade improdutiva (Farias, 1998).

---

<sup>40</sup> Em tradução livre: Queremos dizer que, se o Estado de direito é o mesmo para todos os homens porque impõe a todos a cooperação na solidariedade social, impõe, no entanto, obrigações diferentes a cada um, porque as aptidões e as condições dos homens são diferentes e que, portanto, devem cooperar de uma forma diferente na solidariedade social.

Assim, o proprietário tem a tarefa de aumentar a riqueza geral, sendo obrigado socialmente a exercer uma função social, de modo a ser protegido apenas se efetivamente exercê-la. Desse modo, compreende que o que legitima os equilíbrios nas relações sociais é a responsabilidade que as classes, grupos e pessoas têm a respeito do conjunto da comunidade, pois cada um tem a obrigação de realizar na sociedade determinada função, em razão direta do lugar que ocupa (Farias, 1998).

A solidariedade poderá explicar-nos, desse modo, toda a vida social, porque existem leis morais e delas se distinguem as leis jurídicas. Existindo o fato da solidariedade, quando determinado indivíduo pratica ato que prejudica aos demais, provoca, evidentemente, reação. O fenômeno da solidariedade tem como elemento complementar um estado de vigilância da sociedade, zelando pela própria sobrevivência. Os atos dos indivíduos devem realizar e aumentar a solidariedade. Quando a ferem, a sociedade reage (Reale, 2002, p. 443).

Assim, Duguit, afirma: “uma norma é jurídica antes de receber a sanção do legislador, porquanto se impõe a este ‘pela força mesma das coisas’, quando ‘a massa dos homens compreende que ela é necessária à *solidariedade*, e é justo que seja sancionada” (Reale, 2002, p. 448, grifos no original). Compreende-se que Duguit efetua concepção do Direito baseada na eficácia social como elemento fundamental, de modo que a aceitação espontânea por uma comunidade de determinada regra jurídica se relaciona com a socialidade do direito (Reale, 2002).

No Brasil, na passagem do século XIX para o século XX é possível encontrar abordagem acerca da solidariedade, de modo que, na obra Teoria Política, Rui Barbosa (1964) afirma: “o direito vai cedendo à moral, o indivíduo à associação, o egoísmo à solidariedade humana” (Farias, 1998, p. 192). Defende Farias (1998) a doutrina solidarista como uma tentativa de ultrapassar a polarização entre liberalismo e marxismo, visando uma nova legitimidade ao Estado, pois é através da solidariedade que a democracia se põe a serviço da sociedade e o Estado encontra sua missão social.

Após as abordagens dos autores mencionados acima, importa destacar que, para que seja possível concretizar o solidarismo jurídico, se faz necessária a presença da democracia. Farias (1998) menciona que o discurso do solidarismo jurídico pretende ser o fundamento do Estado Democrático de Direito, vendo esse como a única via possível para a realização do direito no seio de uma organização social, mas essa democracia precisa estar intimamente ligada ao direito.

Ainda, no que tange a atribuição histórica do valor jurídico do princípio da solidariedade, importante papel teve a Declaração Universal de 1948. Essa significou uma reaproximação do direito à ética, surgindo a força normativa da Constituição e, conseqüentemente de seus princípios, com destaque para a dignidade da pessoa humana, representando um reencontro entre o sistema jurídico com o pensamento kantiano, conforme previamente abordado.

Na Declaração, o bem-estar e a justiça social deixaram de ser expressões meramente teóricas, para se tornarem ponto de início e de chegada das instituições contemporâneas. Implicando em uma maior atuação do Estado e da sociedade, para que cada ser humano possa existir e se desenvolver com dignidade, interligando-se com o sistema de solidariedade, que envolve questões como o dever de cooperação, a responsabilidade social, o repúdio ao egoísmo e à indiferença e a conscientização do papel social de cada um (Cardoso, 2013).

No que tange ao direito privado atual, ao se falar em solidariedade como paradigma, se afirma que esse ramo do direito também possui uma finalidade a atingir, pressupondo-se de um ato de escolha, um objetivo conscientemente estabelecido, visto que a solidariedade é a expressão mais profunda da sociabilidade que caracteriza a pessoa humana, exigindo a Constituição de 1988 que haja ajuda mútua, conservando a humanidade das pessoas, pois a construção de uma sociedade livre, justa e solidária cabe a todos, sem exceção (Cardoso, 2013).

Com a atribuição de função social aos institutos de direito privado, principalmente o relacionado com a propriedade, vê-se concretizada a fala de Duguit, pois, atualmente, caso seja improdutiva a propriedade, há sanções<sup>41</sup> determinadas para os proprietários, limitando a liberdade absoluta e autonomia da vontade.

A limitação ao poder da vontade dos particulares se dá principalmente a partir da concretização dos princípios constitucionais da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana. Assim, abandonou-se a ética do individualismo em prol da ética

---

<sup>41</sup> A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, parágrafo 4º autoriza que, em se tratando de imóvel urbano que não esteja cumprindo com sua função social: “§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”. Em se tratando de imóvel rural, a sanção se encontra presente no artigo 184 do texto constitucional (Brasil, 1988).

da solidariedade, relativizando a tutela da autonomia da vontade e acentuando a proteção da dignidade da pessoa humana (Fachini Neto, 2010).

Necessário também se faz destacar que a solidariedade encontra entraves e oposições. O principal contraponto da solidariedade é a indiferença. A falta de identidade entre os seres humanos e a incapacidade da sociedade em se tornar um meio de consideração e respeito recíprocos constituem o que Marc Augé refere como 'não-lugar'. Para o autor "se um lugar pode se definir como identitário, relacional e histórico, um espaço que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico definirá um não lugar" (Augé, 2012, p. 73).

Em sentido similar, Baumann constata que as pessoas não encontram mais fortes vínculos com suas raízes, nem com seus semelhantes, restando enfraquecida a relevância do outro. Destaca que os grupos que as pessoas buscam encontrar ou estabelecer, hoje em dia, tendem a ser eletronicamente mediados, de modo que se tornam frágeis, sendo muito fácil adentrar e abandonar o grupo. "Difícilmente poderiam ser um substituto válidos das formas sólidas [...] de convívio que [...] podiam prometer aquele reconfortante (ainda que ilusório ou fraudulento) 'sentimento de nós' – que não é oferecido quando se está 'surfando na rede'" (Baumann, 2005, p. 31)<sup>42</sup>.

Para mudar essa situação de individualismo e, conseqüentemente, de desagregação social, o princípio da solidariedade, antes que isso um valor, ingressa no sistema jurídico como uma forma de atribuir significado ao próximo, correlacionando-se a um modo de despertar a intencionalidade humana em reconhecer a existência do outro, porque conduz o comportamento à consciência perceptiva do seu ambiente social (Cardoso, 2013, p. 157).

De acordo com Moraes (2016) é possível compreender a solidariedade a partir de diversas faces, dentre elas como um fato social do qual não se pode desprender, pois é parte intrínseca do ser no mundo; como virtude ética de reconhecimento no outro ("faz do outro um outro *eu próprio*") (Moraes, 2016, p. 247); como resultado de

---

<sup>42</sup> Bauman (2005, p. 31-32) faz menção a Andy Hargreaves (professor de educação e observador da cena cultural contemporânea): "Em aeroportos e outros espaços públicos pessoas com telefones celulares equipados com fones de ouvido ficam andado para lá e para cá, falando sozinhas e em voz alta, como esquizofrênicos paranoicos, cegas ao ambiente ao seu redor. A introspecção é uma atitude em extinção. Defrontadas como momentos de solidão em seus carros, na rua ou nos caixas de supermercado, mais e mais pessoas deixam de se entregar a seus pensamentos para, em vez disso, verificarem as mensagens deixadas no celular em busca de algum fiapo de evidência de que alguém, em algum lugar, possa desejar-las ou precisar delas".

uma consciência moral, de boa-fé, ou de uma associação para delinquir, e; como comportamento pragmático para evitar perdas pessoais ou institucionais.

Assim, visa-se no presente capítulo efetuar abordagem de seu sentido jurídico, justificativa pela qual se efetuou a análise da construção histórica do conceito. É importante que seja clara a concepção de que todas as pessoas são iguais em dignidade.

O princípio da solidariedade encontra entraves nesse viés do individualismo, o qual necessita ser superado a fim que de seja possível a construção da sociedade livre, justa e solidária à que a Constituição brasileira se refere. Relacionando-se com essa premissa, Cardoso (2013) defende que, especificamente pela igual dignidade, todas as pessoas precisam encontrar na sociedade chances iguais para se desenvolverem.

Essa ideia se coaduna com a proposta da presente tese, a qual destaca a importância de políticas públicas e instrumentos para que pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência tenham acesso a um ensino superior de qualidade, sem barreiras, conforme será melhor abordado nos capítulos subsequentes.

Retomando a construção histórica do conceito jurídico do princípio da solidariedade, destaca-se que essa implica em obrigações para o Estado e para toda a sociedade civil, pois todos ser humano está preso em uma rede de relações direcionadas ao progresso e à qualidade de vida da humanidade (Cardoso, 2013).

A solidariedade representa a constatação de que, ao lado das formas tradicionais de solidariedade, a sociedade caminha para uma complexidade crescente com novas práticas sociais, políticas, jurídicas, econômicas, culturais, industriais e tecnológicas que subvertem os dados da vida social (Farias, 1998, p. 195).

Relacionado com a divisão de direito público e privado, insta mencionar a importância da função social do direito, do Estado e dos próprios 'particulares' pois estes também são responsáveis pela desigualdade instituída na civilização, tendo em vista o egoísmo, a indiferença e o excesso de individualidade, conforme mencionado anteriormente.

Nessa nova configuração do direito, o direito privado passa a desempenhar um novo papel na ordem social, produzindo sensíveis reflexos na própria teoria geral do direito, pois hoje o direito e suas instituições funcionam como "instrumento de solidariedade, mediante políticas públicas que garantam, além da concretização dos

direitos sociais e difusos, a compatibilização entre igualdade e liberdade” (Cardoso, 2013, p. 172).

O princípio da solidariedade, antes de ser princípio, orienta o Direito num sentido de valor, revelando que o reconhecimento da dignidade é uma forma de preservação da vida e da liberdade com igualdade, e nesta cadência lógica, preceitos como Justiça, ética e valor da pessoa humana constituem a base fundamental para que o Direito se transforme, de fato, em fator de transformação social” (Cardoso, 2013, p. 146).

Farias (1998, p. 275) defende que, para os juristas que se engajam no solidarismo, o direito, a solidariedade e a democracia caminham juntos. Reforça que “o discurso do solidarismo jurídico não é somente uma maneira de falar do direito; ele é também um olhar sobre a sociedade como um todo e, por consequência, igualmente sobre a esfera política”. Desta forma, esse busca ser fundamento do Estado Democrático de Direito, tratando-se de uma ruptura na história do Estado de Direito.

A solidariedade traz a socialização do direito, ou melhor, a atuação solidária, de maneira geral, realiza funções sociais que costumam constar em políticas públicas. Assim, o excesso de individualismo, que transformou o homem contemporâneo, é fruto de uma não recepção das condutas solidárias – expressadas desde o final do século XIX – ao longo dos tempos, provocando uma padronização nas ações do indivíduo e uma ausência de trejeitos para com a necessidade de visualizar a coletividade (Reis; Fontana, 2011, p. 135).

Conforme mencionado no capítulo anterior, a dignidade da pessoa humana é o centro do ordenamento jurídico. Ademais, a solidariedade não se trata de uma imposição à liberdade individual, mas sim trata-se de valor focado no valor da dignidade da pessoa humana (Cardoso, 2013).

Não obstante a abordagem efetuada sobre a construção histórica do valor jurídico de solidariedade, importa discorrer acerca de distinções e aproximações presentes entre os conceitos de solidariedade e fraternidade.

### **3.2 Solidariedade e fraternidade: distinções e aproximações**

É possível notar, na atual literatura, que existe certa confusão entre fraternidade e solidariedade. Deste modo, a ideia do presente item consiste em discorrer acerca de autores que apresentam os termos como similares, como gênero e espécie e, com compreensões distintas.

Inicialmente, abordando a obra de Eligio Resta<sup>43</sup> (2004), “O direito fraterno”, o autor efetua uma retrospectiva histórica acerca da fraternidade. Em grande maioria das menções, essa se encontra relacionada com a solidariedade. Primeiramente, mencionando igualdade, liberdade e fraternidade, aborda essa como a ‘prima do interior’ em relação aos temas da igualdade e da liberdade, sendo tratada como dispositivo de vaga solidariedade entre as nações.

O autor faz menção ao direito italiano e compreende-se de que muito da visão de fraternidade no Brasil vale-se de seus princípios. Não sem fundamento que sua visão de fraternidade é considerada como uma metateoria, perpassando por diversas esferas. Tendo em vista seu debate acerca de solidariedade entre as nações, não se adota essa visão na presente tese, pois se pretende a concepção de solidariedade entre pessoas na sociedade visando o bem comum.

“A fraternidade refere-se ao bom e harmônico convívio com os outros, à união de ideias e de ações, ao viver em comunidade” (Sturza; Martini, 2016, p. 995). Nesse sentido, destacam as autoras que o direito fraterno consiste em um direito para todos e aceito/proposto por todos (Sturza; Martini, 2016). Discorrendo acerca do sentido greco-romano da fraternidade, essa se destaca como um sentimento de proximidade, relacionada com as gerações futuras e encontra lugar junto ao primado da amizade sobre a justiça, conforme “Ética a Nicômaco”, obra de Aristóteles. Amizade essa que deveria ser entendida tanto como relação pessoal, como forma de solidariedade, sendo ligação entre iguais (Resta, 2004).

Em relação a essa compreensão, entende-se que sua visão de fraternidade está correlacionada com que se compreende da solidariedade, porém, adota-se a compreensão de Léon Duguit, atribuindo um sentido principiológico para a solidariedade, de modo que essa se reveste de caráter jurídico e não meramente como sentimento de proximidade ou amizade.

Clara Machado (2017) destaca que, entre amizade política (*philia*) e fraternidade existem aproximações relacionadas com a excelência moral ou virtude extremamente necessária à vida. A autora a partir dessa compreensão, destaca a atribuição de sentido de amizade: “para Aristóteles, o amigo é sempre outro ‘eu’, mas apenas em relação ao homem bom e no tocante a sua comunidade” (C. Machado,

---

<sup>43</sup> Destaca-se a utilização do termo “metateoria de direito fraterno” para se referir a obra de Eligio Resta, conforme apresentam Janaína Machado Sturza e Sandra Regina Martini (2016).

2017, p. 49). Assim, há restrição da dimensão da fraternidade, compreendendo a autora que essa ultrapassa questões políticas e sociais. Deste modo, destaca-se que, “[...] é importante ressaltar que a compreensão universal da fraternidade vai além do sentido restrito de cidadania da comunidade política grega, atingindo todos os indivíduos sem exclusões de qualquer natureza” (C. Machado, 2017, p. 50).

Clara Machado defende uma visão mais abrangente da fraternidade, de modo que efetua crítica a compreensão dessa como relacionada apenas com questões políticas e sociais, sendo um entendimento mais universal da temática. A abordagem da autora se assemelha com a abordagem da qual essa tese se vale, porém, a partir do princípio constitucional da solidariedade.

O direito fraterno retorna, repropondo condições que já se haviam apresentado no passado. Assim, coloca em evidência toda a determinação histórica do direito “fechado na angústia dos confins estatais e coincide com o espaço de reflexão ligado ao tema dos Direitos Humanos” (Resta, 2004, p. 13), destacando que os Direitos Humanos somente podem ser ameaçados pela humanidade embora estes existam graças a humanidade (Resta, 2004).

Resta (2004) aborda a fraternidade como face transmutada da amizade política, a qual retorna para a história das instituições modernas. Refere que, antes da Revolução Francesa a fraternidade política já havia feito seu ingresso na história e já encontrava nas atuais Constituições sua formulação jurídica. Define o direito fraterno como “*direito jurado em conjunto* por irmãos, homens e mulheres, com um pacto em que se ‘decida compartilhar’ regras mínimas de convivência” (Resta, 2004, p. 133). Assim, o apresenta como oposição ao direito paterno<sup>44</sup>, defendendo uma convivência compartilhada, livre de soberania e da inimizade (Resta, 2004).

Assim, falar de fraternidade significa enunciar formas normativas de reger a vida, e é por isso que a fraternidade retorna na contemporaneidade, pois ela é a dimensão da vida que produz o sentido do participar em conjunto da vida em comum; uma vida que não apenas torna todos iguais e livres, mas uma vida *codividida*. E está ligada à solidariedade, principalmente, a partir do pressuposto da não violência e da lei da amizade (Spengler; Martini, 2020, p. 20).

Defendem as autoras que a fraternidade serve como fundamento para um novo paradigma cultural, definindo-a como uma forma de intensa solidariedade que

---

<sup>44</sup> Resta refere o direito paterno como um direito imposto pelo ‘pai senhor da guerra’. Ao longo da obra O Direito Fraterno, faz menção ao debate entre Freud e Einstein sobre a guerra (Resta, 2004).

se realiza entre iguais (Spengler; Martini, 2020). Nesse ponto, compreende-se que as autoras se referem a solidariedade como um plano ideal que se realiza através da fraternidade. Ademais, tendo em vista que as autoras mencionam Resta, cabe referir que não se coaduna com a compreensão de direito fraterno como um pacto firmado entre os membros da sociedade no qual se decide compartilhar regras mínimas de convivência, visto que efetua-se crítica em relação ao ‘pacto social’ na presente tese, sob a compreensão de Martha Nussbaum, matéria a ser abordada no próximo capítulo.

Horita (2013) refere que a fraternidade, antes de 1789 era vista sem a liberdade e a igualdade civil, ou ocupando o local de ambas. Após a Revolução Francesa, a fraternidade saiu do seu âmbito interpretativo e passa a ser vista como um dos três princípios e ideais constitutivos de uma nova perspectiva política. Ressalta que dentre os três princípios, a fraternidade é a mais difícil de ser concretizada, tendo em vista que a mesma, muitas vezes, assume um caráter religioso e assistencialista, não sendo considerada sob a perspectiva jurídica.

Para o contexto da época, entende-se que os pilares liberdade, igualdade e fraternidade serviram de escopo para que fossem possíveis livres negociações, sem intervenção estatal sobre as mesmas, com a compreensão de que todas as pessoas deveriam ser consideradas livres, iguais e “irmãs”, rompendo com o paradigma de que havia aqueles escolhidos para a nobreza e outros para a servidão, de modo que suas negociações seriam justas a partir dessas premissas.

Referindo ao período da Revolução Francesa, Baggio (2008b) menciona que, inicialmente, apenas o primeiro princípio da trilogia se destacou, a liberdade. Assim, a burguesia da época foi aprendendo aos poucos a se sentir livre, mas, enquanto durou a monarquia, não havia um senso de igualdade. Segundo o autor, foi apenas com o juramento cívico decretado em agosto de 1792 que a igualdade foi oficialmente posta ao lado da liberdade<sup>45</sup>, sendo essa a expressão mais duradoura da Revolução.

Já a ideia de fraternidade predominante na época estava relacionada com as relações entre os cidadãos, entendida como sentimento patriótico (Baggio, 2008b).

A fraternidade permite que se encontrem numa dimensão horizontal de relações, deixando entre parênteses a estrutura vertical na qual ainda vivem. A fraternidade é tal que não nega a paternidade ainda reconhecida do rei,

---

<sup>45</sup> “Juro que serei fiel à Nação e mantereí a Liberdade e a Igualdade, ou morreréi em sua defesa”, conforme Baggio (2008, p. 26).

mas, pela primeira vez, ela é vivida não no sentido da subordinação, mas como abertura às infinitas possibilidades da convivência entre diferentes (Baggio, 2008b, p. 28).

Curiosamente, a reunião formal dos três princípios: liberdade, igualdade e fraternidade, ocorreu apenas no discurso sobre a organização das Guardas Nacionais, em 5 de dezembro de 1790, a fim de instituir no emblema dos guardas tais princípios (Baggio, 2008b).

Em relação a análise de Baggio, é possível efetuar compreensão da fraternidade, assim como da liberdade e igualdade como ideais políticos, visto que nesse cenário a França sai de um modelo monárquico para adentrar em um modelo democrático.

Andrade (2010, p. 28) refere que o vocábulo fraternidade, após a Revolução Francesa, passou gradativamente a ser substituído por solidariedade “a partir da ideia de que um laço fraternal que une todos os homens numa só família, a partir de uma base religiosa”. Na perspectiva iluminista, é possível perceber sua centralidade nos valores liberais e no individualismo jurídico. Assim, a fraternidade, voltada ao respeito e reconhecimento do outro, serviria de álibi para provocar o sentimento de confiança no Estado que se estava formando juridicamente (C. Machado, 2017).

Concorda-se com Andrade a respeito do viés mais religioso da fraternidade, visto que há a presença de campanhas relacionadas com a fraternidade dentro de igrejas, principalmente a católica. De maneira semelhante, entende-se pela grande relevância da fraternidade para a construção de um viés jurídico.

O movimento fraterno na teoria do direito contemporâneo se apresenta de forma diferente ao da tradição iluminista, pois a consciência de fraternidade se coaduna com a consciência de identidade coletiva, preservando a unidade da dignidade humana. Assim, a fraternidade se encaminha, portanto, para a realização de um processo mediador construtivo de interação comunicativa, de modo a agir no enfrentamento dos conflitos sociais (Martini; Machado Jaborandy; Resta, 2017).

Entende-se por uma visão da fraternidade mais conexa com a mediação de conflitos, matéria essa que na presente tese não se busca aprofundar. Em relação à dignidade da pessoa humana, opta-se pela teoria de Maria Celina Bodin de Moraes, a qual refere-se à solidariedade como um dos pressupostos/fundamentos jurídicos da dignidade da pessoa humana.

Aquini (2008), ao mencionar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, questiona se esta existiria caso não tivessem ocorrido os dois conflitos mundiais no século XX bem como as atrocidades decorrentes do nazismo. Destaca a existência da menção à fraternidade no primeiro artigo da Declaração referindo que, na redação, “a fraternidade [...] não se apresenta apenas como enunciação de um conceito, mas como princípio ativo, motor do comportamento, da ação dos homens, com uma conotação essencialmente moral” (Aquini, 2008, p. 133).

A fraternidade é considerada um princípio que está na origem de um comportamento, de uma relação que deve ser instaurada com os outros seres humanos, agindo “uns em relação aos outros”, o que implica também a dimensão da reciprocidade. Nesse sentido, a fraternidade, mais do que como um princípio ao lado da liberdade e da igualdade, aparece como aquele que é capaz de tornar esses princípios efetivos (Aquini, 2008, p. 137).

Destaca-se que Aquini atribui uma conotação moral a fraternidade. De certo modo, concorda-se com esse viés, visto que a mesma pode ser considerada sim como princípio, mas sobre perspectiva comportamental e não jurídica.

Além da perspectiva do direito fraterno, também existem compreensões da fraternidade enquanto categoria política, conforme aborda Antonio Maria Baggio (2008a). A fraternidade assume uma dimensão política, sendo intrínseca ao próprio processo político, destacando duas condições:

*A primeira:* a fraternidade passa a fazer parte constitutiva do critério de decisão política, contribuindo para determinar, junto com a liberdade e a igualdade, o método e os conteúdos da própria política; *a segunda:* consegue fluir no modo como são interpretadas as outras duas categorias políticas, a liberdade e a igualdade. Deve-se, de fato, garantir uma interação dinâmica entre os três princípios, sem deixar de lado nenhum deles, em todas as esferas públicas: a política econômica [...], o legislativo e o judiciário [...] e o internacional (Baggio, 2008a, p. 23).

Entende-se pela perspectiva de fraternidade enquanto categoria política, inclusive destacando sua presença no preâmbulo do texto da Constituição Federal do Brasil de 1988. Questionando a perspectiva de fraternidade em sentido de categoria política, Tosi (2009) destaca que essa apenas poderá desempenhar um papel político se for capaz de interpretar e transformar o mundo real, mostrando, assim, um valor investigativo e uma eficácia prática. Menciona que “a fraternidade remete à ideia de um ‘outro’ que não sou eu nem meu grupo social, mas o ‘diferente’ diante do qual tenho deveres e responsabilidades, e não somente direitos a opor” (Tosi, 2009, p. 59).

Assim, Tosi (2009) ressalta sua dúvida sobre a eficácia da fraternidade como categoria política, pois a política sempre foi governada por interesses pessoais ou de grupos. Concorde, sim, com a possibilidade de um papel político da fraternidade no âmbito das relações internacionais, retomando a visão da humanidade como uma.

Diante dos perigos que ameaçam a sobrevivência da humanidade, temos dois caminhos: ou a volta ao estado de natureza de guerra de todos contra todos, ou o reconhecimento de que estamos num mesmo barco e devemos procurar saídas coletivas que possam salvar a todos (Tosi, 2009).

Horita (2013) ressalta a diferença no sentido de ser a fraternidade uma igualdade de dignidade entre as pessoas, independentemente de sua organização social e, a solidariedade como uma comunhão de interesses, atitudes ou sentimentos provenientes de membros de um mesmo grupo com propósito de autodefesa ou resistência. Não se concorda com o viés de Horita, visto que o que se defende e se busca apresentar na presente tese é a compreensão da solidariedade como princípio constitucional, não mera comunhão de interesses de um mesmo grupo, visto que a sociedade brasileira possui uma grande diversidade e as políticas públicas visam atingir grupos que são compreendidos como minorias e/ou vulneráveis.

Ainda em relação ao viés político, Baggio (2008a, p. 23) alude que

[...] a fraternidade teve certa aplicação política, embora parcial, com a ideia da solidariedade. Tivemos um progressivo reconhecimento dos direitos sociais em alguns regimes políticos, dando origem a políticas do bem-estar social, ou seja, a políticas que tentaram uma dimensão social de cidadania. De fato, a solidariedade dá uma aplicação parcial aos conteúdos da fraternidade.

Fica clara a visão de Baggio da fraternidade como um grande plano, constituindo a solidariedade uma categoria mais prática. Não se pretende, nesse momento, adentrar a uma análise de aplicabilidade principiológica, mas destaca-se que a compreensão para a presente tese não se correlaciona com a fraternidade em um plano maior que rege a solidariedade.

Andrade (2010) apresenta a solidariedade como um primeiro momento da fraternidade tal como o livre arbítrio o é da liberdade. Um segundo momento para a fraternidade seria a reciprocidade, sendo essa um critério para uma política democrática emancipatória que exige a ação de ser humano. Sendo assim, “[...] é por meio da fraternidade que o homem termina por conquistar sua liberdade e

compreende, afinal, sua igualdade em relação aos outros homens” (Andrade, 2010, p. 95). Em relação a Andrade, não se corrobora com sua afirmação, visto que, em termos de ordenamento jurídico brasileiro, a solidariedade reveste-se de caráter principiológico presente na Constituição Federal. Comparato (2003) contribui com o debate ao dizer que existem dois grandes fatores de solidariedade humana, sendo um de ordem técnica e o outro de natureza ética. O primeiro tem a ver com a padronização dos costumes e modos de vida e o segundo, é fundado sobre o respeito aos direitos humanos, estabelecendo padrões para a construção de uma cidadania global.

Comparato (2016, p. 581), após realizar análise sobre a liberdade, igualdade e segurança, alcança a solidariedade, para concluir que:

[...] é o fecho da abóbada do sistema de princípios éticos, pois complementa e aperfeiçoa a liberdade, igualdade e a segurança. Enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne, todas no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe é próprio. **No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum.** Quanto à segurança, ela só pode realizar-se em sua plenitude quando cada qual zela pelo bem de todos e da sociedade pelo bem de cada um dos seus membros (grifos próprios).

Concorda-se, em parte, com Comparato, tendo em vista que o princípio da solidariedade coloca sim, todos, para a defesa do bem comum, porém, não o considera meramente como um princípio ético, reforçando-se, mais uma vez seu caráter de princípio jurídico. Clara Machado (2017, p. 107) defende que a relação entre fraternidade e solidariedade é de gênero e espécie, possuindo, a primeira, conteúdo mais amplo.

O centro de referência na fraternidade é a relação intersubjetiva (reconhecimento a partir do outro) marcada por uma relação horizontal e igualitária, que exige dos indivíduos reconhecimento mútuo e responsabilidades comunitárias, de forma a implementar e proteger interesses transindividuais.

Em relação a essa afirmativa de Clara Machado, compreende-se como solidariedade o que é referido pela autora como fraternidade, de modo que, nesta afirmação em específico, poderiam as terminologias ser consideradas como sinônimas.

Carlos Augusto Alcântara Machado (2017) defende a fraternidade como categoria jurídica garantida constitucionalmente, presente no preâmbulo da Constituição Federal brasileira de 1988, reconhecendo a força normativa do

preâmbulo. Destaca, inclusive, a menção na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo primeiro<sup>46</sup>, ao “espírito de fraternidade”.

Defende um novo modelo de Estado, o Estado Fraternal, destacando que este modelo incorpora a democracia fraternal, valendo-se de Carlos Ayres Britto<sup>47</sup>, caracterizando-a pela posituação dos mecanismos de defesa e preservação do meio ambiente, além de um pluralismo conciliado com o não preconceito, este disposto em políticas públicas de ações afirmativas que visem a compensação das desvantagens historicamente sofridas por grupos sociais específicos, como negros, indígenas, mulheres e pessoas com deficiência (C. A. A. Machado, 2017).

Apesar da abordagem do autor defender a fraternidade como categoria jurídica, compreende-se que sua visão se assemelha com a compreensão de solidariedade abrangida na tese<sup>48</sup>. Isto, pelo fato de que Carlos Augusto Alcântara Machado (2017) defende a força normativa do preâmbulo constitucional. Contrariando a visão do autor, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.076-5/ACRE, em 2002, delimitou a compreensão da matéria, destacando que o preâmbulo não constitui norma central, não tendo força normativa (STF, 2002). A solidariedade encontra-se presente no artigo 3º do texto constitucional, de forma que não há de se questionar se possui força normativa ou não (Brasil, 1988).

Pizzolato (2008) refere que o termo fraternidade não figura expressamente na Constituição italiana, havendo menção do princípio da solidariedade, reconhecido no artigo 2º do texto constitucional<sup>49</sup>. Considera a fraternidade como uma forma de

---

<sup>46</sup> Artigo 1 Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

<sup>47</sup> Carlos Ayres Britto em sua obra “O humanismo como categoria constitucional” defende como uma das dimensões conceituais do humanismo sua transubstanciação da democracia política, econômico-social e fraternal, destacando, no sentido de democracia fraternal um sentido mais relacionado com “a posituação dos mecanismos de defesa e preservação do meio ambiente, mais a consagração de um pluralismo conciliado com o não-preconceito, especialmente servido por políticas públicas de ações afirmativas que operem como fórmula de compensação das desvantagens historicamente sofridas por certos grupamentos sociais, como os multirreferidos segmentos dos negros, dos índios, das mulheres e dos portadores de deficiência” (Britto, 2010, p. 177).

<sup>48</sup> O Grupo de Pesquisa Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, coordenado pelo Professor Doutor Jorge Renato dos Reis, vinculado ao CNPq e ligada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Unisc promove, desde o ano de 2020 o Seminário Diálogos entre Fraternidade e Solidariedade, contando com a participação de professores que pesquisam sobre as temáticas. Já participaram: Prof. Dr. Carlos Augusto Alcântara Machado, Profa. Dra. Clara Machado, Profa. Dra. Sandra Regina Martini, Prof. Me. Francisco Assis de Almeida Junior e Profa. Dra. Josiane Petry Faria.

<sup>49</sup> Art. 2º A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, quer como ser individual quer nas formações sociais onde se desenvolve a sua personalidade, e requer o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, econômica e social (Itália, 1947).

solidariedade intensa que faz com que as pessoas se sintam irmãs. É uma forma de solidariedade que se realiza entre iguais. Nesse viés de Pizzolato é possível compreender uma relação de gênero e espécie, invertendo as nomenclaturas abordadas por C. Machado. Porém, reforça-se a compreensão das expressões como caráter jurídico e não como mero sentimento.

Moraes (2016) compreende que a noção de fraternidade seria a inspiração da solidariedade difundida na modernidade. Para a autora, a ideia de fraternidade, ainda que virtuosa, não se mostra suficiente para representar o vínculo caracterizador de uma sociedade que cada vez mais compreende diversas culturas.

Mais do que um sentimento fraternal – como poder exigi-lo? -, é o respeito pela diferença que deve sobressair, possibilitando a coexistência pacífica das diversas concepções de vida, cientes do que as distingue e do que as une - no caso, a igual dignidade de todas as pessoas humanas. Do mesmo modo, o ato beneficente, ou caritativo, permanece sempre como uma liberalidade, uma opção que diz respeito apenas à consciência, não se concebendo em termos de obrigação a não ser moral; ao passo que a **solidariedade, nos termos invocados pelo constituinte, é um dever de natureza jurídica** (Moraes, 2016, p. 244, grifos próprios).

Comparato (2016, p. 583) defende que a solidariedade atua em três dimensões complementares: nacional, internacional e intergeracional, compreendendo que: “a interdependência biológica ou a fraternidade religiosa de todos os seres humanos transmudam-se assim, em autêntica solidariedade jurídica, que cria direitos e gera obrigações”.

Para os fins da tese proposta, corrobora-se com a visão dos autores supramencionados, de modo que, seria possível propor a seguinte distinção: sendo assim, enquanto a sociedade fraterna pressupõe deveres e responsabilidades através de um olhar devoto da pessoa para com o próximo em situação de vulnerabilidade, a sociedade solidária exige o verdadeiro reconhecimento do outro numa dimensão horizontal e de respeito à dignidade, em razão da ética da responsabilidade que deve existir em comunidade.

Assim, compreende-se pela adoção de fraternidade como parâmetro político, conforme instituído no Preâmbulo da Constituição Federal, de modo que permita direcionar a proteção e concretização dos direitos fundamentais que caracterizam uma sociedade plural, cooperativa e aspirante ao bem comum. É apenas através da solidariedade que se excede ao individual, pois preocupa-se em diminuir as

desigualdades sociais e regionais, a partir do esforço pela erradicação da pobreza e marginalização, promovendo o bem de todos (Steffens; Reis, 2021).

Por fim, não se pode afirmar que fraternidade e solidariedade sejam sinônimos. Ambas visam o bem-estar coletivo, porém, enquanto a fraternidade possui valores morais e éticos, além de sua compreensão como categoria política, conforme defendida por Baggio, a solidariedade se reveste de caráter jurídico, diante de sua menção no texto constitucional, no artigo 3º, na visão da presente tese. Compreende-se e respeita-se as diversas correntes que possuem interpretações distintas acerca de fraternidade e solidariedade, a seriedade de suas pesquisas e o aumento de análise sobre a temática. Ademais, não se buscou discorrer acerca de todos os autores que mencionam e defendem as terminologias, visto que, o maior interesse da presente tese neste capítulo é alinhar a base teórica para a análise das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

### **3.3 A compreensão das solidariedades vertical e horizontal**

Firmados os entendimentos acerca da construção histórica do princípio da solidariedade bem como a delimitação distintiva entre solidariedade e fraternidade, de modo que se compreende que fraternidade se encontra mais presente como um valor moral e ético, parte-se para apresentar a distinção acerca do que se compreende como solidariedade vertical e solidariedade horizontal.

Perlingieri (2002), ao mencionar possíveis significados de solidariedade, faz menção a solidariedade para fins do Estado ou para um bem escolhido pelos cidadãos de forma democrática, de forma a se visualizar, de certo modo, menção ao que se compreende de seus vieses horizontal e vertical.

Para tanto, vale-se dos autores Filippo Pizzolato e José Casalta Nabais, sendo o primeiro italiano e o segundo português. Pizzolato (2008) apresenta duas categorias de solidariedade, referindo-se à existência de uma solidariedade horizontal e outra, vertical.

A solidariedade horizontal “surge como socorro mútuo prestado entre as pessoas, e que se coloca ao lado daquela outra forma de solidariedade [...] que chamaremos vertical, baseada na intervenção direta do Estado em socorro das necessidades (Pizzolato, 2008, p. 113-114). Referindo-se à Constituição italiana,

Pizzolato busca justificativas que valham de aporte para a utilização de duas esferas distintas de solidariedade, de modo que explica:

A solidariedade vertical se expressa nas formas tradicionais de intervenção e ação do Estado social, ou seja, alude à ação direta dos poderes públicos com a intenção de reduzir as desigualdades sociais e permitir o pleno desenvolvimento da pessoa humana (Pizzolato, 2008, p. 114).

Já, por outro lado, apresentando a dimensão da esfera horizontal, menciona: “a solidariedade horizontal, por sua vez, diz respeito a um princípio que pode ser deduzido da Constituição, o de um necessário “socorro mútuo” entre os próprios cidadãos, limitando-se o Estado a oferecer-se como fiador externo” (Pizzolato, 2008, p. 114).

Entretanto, Pizzolato (2008) defende a busca de equilíbrio entre as formas de solidariedade, visto que essa não pode ser um atributo da autoridade, pois assim desresponsabilizaria a liberdade e a autonomia individual. Deste modo, exige-se uma regulação do comportamento individual, a partir da qual devem se orientar as próprias escolhas individuais. Também é, a solidariedade, imperativo constitucional, de modo que não pode ser entregue à espontaneidade, procurando, assim, institucionalizar-se para oferecer garantias de continuidade e estabilidade.

Clara Machado (2017) destaca que a doutrina italiana inspirou a teoria de José Casalta Nabais, o qual também apresenta a solidariedade em dimensões: horizontal e vertical. Nabais (2007) identifica, dentro da “solidariedade dos modernos”<sup>50</sup> a chamada solidariedade vertical da solidariedade horizontal, de modo que, na solidariedade vertical a responsabilidade que a cada um cabe corre, sobretudo, pela realização dos direitos sociais a cargo do estado, bem como direitos ecológicos, sobre os quais se sobressaem direitos coletivos, como direitos de solidariedade intergeracional.

Assim, se e na medida em que tais níveis de realização dos direitos sociais não sejam alcançados pelos próprios, participando através do exercício das suas liberdades e direitos, sobretudo de natureza econômica, na concreta economia de mercado, cabe ao estado, por indeclinável exigência constitucional, realizar as prestações sociais, em espécie ou em dinheiro, que assegurem esses níveis sociais (Nabais, 2007, p. 137-138).

---

<sup>50</sup> Distinguindo-a da “solidariedade dos antigos” apresentada por Peces-Barba, a solidariedade dos modernos compreende-se como um princípio jurídico e político (Peces-Barba; Fernández; Asís; 2000).

Compreende-se a solidariedade vertical, nomeada por Nabais (2007) como a solidariedade pelos direitos ou solidariedade paterna, como aquela que está relacionada com a realização de atuação pelo Estado, sendo vertical por compreender como sujeitos da ação Estado-pessoa.

A solidariedade horizontal, também compreendida como solidariedade dos deveres ou solidariedade fraterna, fundamenta-se nos deveres fundamentais que o Estado tem de concretizar legislativamente e nos deveres que cabem a comunidade, sendo a comunidade entendida como a esfera de relações entre os indivíduos, grupos e classes sociais, os quais são desenvolvidos fora das relações de poder do Estado.

[...] não podemos esquecer que alguns dos problemas que hoje convocam a nossa solidariedade, designadamente os colocados em sede de algumas das exclusões sociais do nosso tempo requerem, mais do que prestações pecuniárias ou mesmo em espécie do estado ou de outras instituições, o contacto e o calor humanos que promovam a recuperação do sentido útil da vida, reconduzindo os excluídos ao seio da família, ao mundo do trabalho, ou ao exercício duma atividade útil inclusivamente em sede de voluntariado social (Nabais, 2007, p. 140).

É nesse viés que Nabais (2007) menciona a cidadania solidária, de modo que o cidadão assume um novo papel, tomando consciência de seu protagonismo ativo. Assim, implica o empenho estadual e social de permanente inclusão de todos os membros na comunidade de modo a todos partilharem de um mesmo denominador comum.

Ambos autores se referem à solidariedade horizontal como uma “solidariedade fraterna”, pois estão relacionadas com o reconhecimento do outro, a reciprocidade. Já a solidariedade vertical é compreendida como uma “solidariedade paterna”, pois relaciona-se com a realização dos direitos sociais pelo Estado Social.

Sarmiento (2006) menciona que a solidariedade vem sendo usada para fundamentar os direitos transindividuais, de terceira geração/dimensão, como o direito ao meio ambiente. Serve também para justificar as políticas intervencionistas do Estado, baseadas na justiça distributiva. Mas, para além disso, compreende o autor que ela pode fundamentar o reconhecimento de uma eficácia horizontal dos direitos sociais e econômicos “ao sedimentar a ideia de que cada um de nós é também, de certa forma, responsável pelo bem-estar dos demais” (Sarmiento, 2006, p. 296).

A construção de uma sociedade solidária, tal como projetada pelo constituinte, pressupõe o abandono do egocentrismo, do individualismo

possessivo, e a assunção, por cada um, de responsabilidades sociais em relação à comunidade, e em especial em relação àqueles que se encontrarem numa situação de maior vulnerabilidade (Sarmiento, 2006, p. 297).

Para a finalidade que se pretende, na presente tese, utilizar-se-á a solidariedade horizontal, tendo em vista a temática estar mais relacionada com as relações entre pessoas do que uma relação Estado/sociedade.

### **3.4 A eficácia jurídica do princípio constitucional da solidariedade**

Em um primeiro momento, abordou-se a construção histórica do valor jurídico da solidariedade. No presente item, analisa-se a eficácia jurídica do referido princípio constitucional. No ordenamento jurídico brasileiro, a solidariedade é encontrada no artigo 3º inciso I da Constituição Federal de 1988, onde “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Brasil, 1988).

Do ponto de vista jurídico, a solidariedade está contida no princípio geral instituído pela Constituição de 1988, para que, através dele, seja possível alcançar o objetivo da igual dignidade para todas as pessoas. Assim, o princípio constitucional da solidariedade se identifica com o conjunto de instrumentos voltados para garantia de uma existência digna e comum a todos em uma sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados (Moraes, 2016).

Deste modo, por força constitucional, encontra-se a obrigatoriedade de adoção dos valores solidarísticos no direito privado, além do reconhecimento da desigualdade de fato entre os sujeitos de direito, resultando na proteção da parte mais fraca nas relações entre sujeitos. Em consequência, a autonomia privada passa a ser relativizada, passando a mesma a sofrer limitações de cunho social. É o caso do direito das obrigações, função social da propriedade, direito de família, função social da empresa, dentre outros (Sarmiento, 2006).

*El valor solidaridad es un instrumento clave para la comprensión de la aplicación y para la interpretación de los derechos. Tanto sus titulares como los operadores jurídicos encargados de su protección y garantía pueden inclinarse por un uso solidario o por un uso egoísta. El segundo produce una serie de patologías y disfunciones en la afirmación absoluta de un derecho, sin tener en cuenta sus límites o los derechos de los demás, o en la aplicación, sin importar los daños que pueden producir a otras. Así, el abuso de los derechos sería un signo de insolidariedad y su sanción un efecto de la misma. Por el contrario, el uso solidario de los derechos conduce a respetar*

*los derechos de los demás, a evitar una afirmación tajante y absoluta del propio derecho y a tener en cuenta los perjuicios que se pueden producir a terceros (Peces-Barba; Fernández; Asís, 2000, p. 345).*

Reis e Fontana (2010), ressaltam que a solidariedade surgiu em um momento crucial, buscando aperfeiçoar o processo de integração da realização do direito em cada caso em particular, visando, através dos valores solidários, o equilíbrio das relações jurídicas, em face das limitações criadas pelo Estado frente à ausência do desenvolvimento dos direitos sociais.

A solidariedade é uma forma fundamental de reclamo. Ela nos coloca diante do conteúdo mais nobre de nosso compromisso com os socialmente excluídos e existencialmente desaparecidos. A solidariedade representa um estar junto dos oprimidos, participando comprometidamente em suas lutas transgressoras[...] Quando se pratica a solidariedade, está-se reconhecendo a existência do outro como diferente, está aceitando-o sem pretender narcisisticamente fusioná-lo com o modelo de homem que o imaginário instituído produz como fantasia tanática. (Warat, 2004, p. 388)

Cardoso (2013) aponta a solidariedade como uma possível solução para uma sociedade desigual e injusta, reconhecendo o valor absoluto da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais, dos preceitos de justiça distributiva e social, e, conseqüentemente, da funcionalização social dos institutos de direito privado. A finalidade do direito de solidariedade é fazer com que a sociedade seja um ambiente onde é possível o desenvolvimento da dignidade de cada pessoa, de maneira integrada.

Moraes (2016) destaca que, no Estado brasileiro, até a promulgação da Constituição de 1988, a única acepção jurídica de solidariedade era a que remontava ao *Corpus juris civilis*, na qual solidários eram os sujeitos que se encontravam em um polo da relação obrigacional estando aptos a receber a dívida inteira (concorrência de credores) ou, quando obrigados a solvê-la integralmente (solidariedade no polo passivo).

Já a solidariedade, contida no princípio geral instituído pela Constituição de 1988, visa o objetivo da dignidade da pessoa humana. Assim, identifica-se com instrumentos voltados para garantir uma existência digna e comum para todos, em uma sociedade livre e justa, sem excluídos ou marginalizados, conforme o preceito constitucional (Moraes, 2016).

Quando a Constituição estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ela não

apenas enuncia uma diretriz política desvestida de qualquer eficácia normativa. Expressa um princípio jurídico que, apesar de sua abertura e indeterminação semântica é dotado de certo grau de eficácia imediata e podendo atuar, no mínimo, como vetor interpretativo da ordem jurídica como um todo (Sarmiento, 2006).

Na medida em que é positivado, de modo explícito, o princípio da solidariedade no artigo 3º da Constituição Federal, ultrapassa sua qualificação como mero valor fundante dos princípios e direitos fundamentais e se insere em status de norma jurídica (Reis, 2022).

E como norma jurídica tem poder cogente a fundamentar um agir, autônomo, livre, mas solidário, preocupado com igual dignidade do outro que compartilha de uma vivência em comunidade e, portanto, também, credor desta dignidade e, acima de tudo da felicidade, determinando, desta forma, que todas as pessoas sejam, ao mesmo tempo, credoras e devedoras do agir solidário voluntário realizador da felicidade (Reis, 2022, p. 69).

É somente a partir do reconhecimento dos direitos do próximo que o ser humano poderá fazer da sociedade um ambiente propício para a justiça e para a segurança, sendo o caminho da solidariedade o mais adequado. É nesta seara que se encontra o direito, tendo por função social, além de outras coisas, a de padronizar a conduta humana em favor da harmonia e da paz social, devendo atuar no sentido de transformar a realidade existente, não legitimando comportamentos egoísticos (Cardoso, 2013).

Defende Cardoso<sup>51</sup> (2013) como proposta da solidariedade orientar o Direito e as instituições por ele reguladas para a consumação plena do valor da dignidade, tendo em vista que o intérprete da norma jurídica percebeu que essa não poderia mais se manter distante dos problemas sociais. Afinal o Direito foi criado para atender aos interesses individuais, coletivos e difusos de forma harmônica.

Destacando a solidariedade como meio de transformação social e de promoção da pessoa humana, é possível efetuar análise a partir da propriedade. No cenário solidarista, “deixa ela de ser definida como o espaço, externamente delimitado, no âmbito do qual o proprietário teria ampla liberdade para desenvolver as

---

<sup>51</sup> Alenilton da Silva Cardoso (2013) defende que o Direito contemporâneo se encontra fundado no plano da ética social, ligado ao valor da moral, manifestado a partir da consciência de que todos os seres humanos são originariamente iguais, deslegitimando a disparidade de condições e oportunidade entre pessoas que compõem uma mesma realidade existencial.

suas atividades e para a emancipação da senhoria sobre o seu bem” (Moraes, 2016, p. 251).

A propriedade passou a ter seu conteúdo determinado no âmbito da concreta relação jurídica, observados os interesses para além dos proprietários e a exigência de exercício conforme a função social, essa definida pelo texto constitucional (Moraes, 2016). Na Constituição de 1988 a propriedade se viu voltada para o sentido de utilidade, não somente para si, mas para todos. Determina-se, conforme artigo 5º inciso XXIII do texto constitucional, que a propriedade atenderá a sua função social (Brasil, 1988).

Assim, o proprietário passa a ter deveres em relação à propriedade. “Estabelece uma nova relação de titularidade que se firma entre o cidadão-proprietário e toda a coletividade, firmando-se no equilíbrio e na proporcionalidade desta relação o limite e a razão existencial do direito de propriedade” (Cardoso, 2013, p. 272).

A posse passou a ganhar espaço também com a função social, admitindo-se como uma das formas de operacionalizar a solidariedade, tendo em vista a utilização social do bem, como é possível observar na posse-moradia e na posse-trabalho, relacionadas com a necessidade de o possuidor estabelecer no bem sua moradia ou a de sua família (Cardoso, 2013). No texto constitucional, tem-se a presença dos institutos de função social da posse nos artigos 183<sup>52</sup> e 191<sup>53</sup>, artigos esses que se referem a imóveis urbanos e imóveis rurais (Brasil, 1988).

A solidariedade também intervém no campo contratual, modificando um cenário no qual, anteriormente, as partes dispunham de ampla liberdade para gravar os compromissos que suas vontades estipulassem, a exemplo do enredo apresentado na obra de Willian Shakespeare, O Mercador de Veneza<sup>54</sup>.

O contrato deixou de ser um instrumento de atuação da autonomia privada para desempenhar uma função social. O enfoque voltou-se para um equilíbrio

---

<sup>52</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 2002).

<sup>53</sup> Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade (Brasil, 2002).

<sup>54</sup> A obra O Mercador de Veneza possui como enredo empréstimo efetuado pelo comerciante Antônio com Shylock, judeu que possui um papel de “agiota” no enredo, para auxiliar seu amigo Bassânio. No contrato celebrado, estipula-se como sanção um pedaço de carne do próprio devedor caso ele não devolvesse o dinheiro na data estipulada. Antônio não devolve o dinheiro no prazo e passa-se a discussão do cumprimento da sanção, sendo levado a julgamento.

concreto entre as partes contratantes, através de iniciativas como o balanceamento entre as prestações, a vedação de onerosidade excessiva e a observância do princípio da boa-fé objetiva (Moraes, 2016). Destacam-se as redações legais do Código Civil que versam sobre os vícios de consentimento, bem como os artigos que se referem à liberdade de contratar em razão e nos limites da função social (Cardoso, 2013).

Nas relações familiares a solidariedade também se fez presente através da modificação das rígidas hierarquias, no sentido da instituição família não mais sobrepor seus interesses aos interesses de seus membros. Assim, destaca-se a igualdade entre os cônjuges e a igualdade entre os filhos, prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente, pessoas em desenvolvimento, além do regime da prestação alimentícia, obedecendo ao binômio necessidade-possibilidade como expressões da solidariedade em âmbito familiar (Moraes, 2016).

O Direito das Famílias<sup>55</sup> assume importante função social, tendo em vista que o princípio da solidariedade implicou no dever de responsabilidade e assistência àqueles que mais precisem de ajuda para manterem a sua subsistência (Cardoso, 2013). “Não se fala mais em supremacia da figura paterna no âmbito familiar. Também não se fala mais em filhos legítimos e filhos ilegítimos. E, ainda, não se tem mais no casamento a ideia básica para a constituição da família” (Cardoso, 2013, p. 294).

Dias (2022, p. 62), ao fazer menção à solidariedade, no direito das famílias, a correlaciona com a reciprocidade, sendo princípios intercambiáveis. “A solidariedade contém em suas entranhas o próprio significado das expressões fraternidade e reciprocidade. A pessoa só existe quando coexiste”.

Prossegue ao destacar que “impor aos pais o dever de assistência aos filhos decorre do princípio da solidariedade. O mesmo ocorre com o dever de amparo às pessoas idosas” (Dias, 2022, p. 62). A obrigação entre parentes representa a concretização dos princípios da solidariedade e da reciprocidade. Compreende-se, assim que: “a família não mais deve ser entendida como uma relação de poder, ou de dominação, mas como uma relação afetiva, o que significa dar a devida atenção às necessidades manifestas pelos filhos em termos, justamente, de afeto e proteção” (Cardoso, 2013, p. 294).

No campo da responsabilidade civil é que se encontram as maiores modificações. A propagação da responsabilidade objetiva, através da teoria do risco

---

<sup>55</sup> Terminologia adotada pela autora Maria Berenice Dias, tendo em vista o perfil multifacetário do conceito de família abrangido pela Constituição de 1988.

comprova a decadência das concepções individualistas. Foi abandonada a ideia de que a responsabilidade só poderia ser invocada como sanção por uma falta cometida (Moraes, 2016).

A responsabilidade civil objetiva foi inserida no ordenamento com a finalidade de fixar solidariamente uma obrigação daqueles que, mesmo sem intenção ou culpa em sentido estrito, causam danos a terceiros por fatos de seus bens, serviços ou das pessoas e coisas que estão sob seus cuidados (Cardoso, 2013).

Também surgiram os sistemas de seguridade social, reconhecida como forma de solidariedade financeira, pois é financiada, de forma direta ou indireta, por toda a sociedade, conforme presente no texto constitucional<sup>56</sup>. Além da seguridade social, também é possível mencionar os direitos de terceira dimensão, como o direito ao desenvolvimento, à paz internacional, à comunicação e a um meio ambiente sadio e protegido<sup>57</sup> (Moraes, 2016).

O Direito e o comportamento de solidariedade, enfim, contrapõem-se à indiferença, responsabilizando o indivíduo para com seu semelhante, colocando-o numa perspectiva de responsabilidade com os hipossuficientes, os cidadãos de outros países e até mesmo os que nascerão nas futuras gerações” (Cardoso, 2013, p. 153).

Nota-se que as pessoas não mais são, unicamente, seres de direito; são chamadas a preencher uma ‘função social’ de terceira dimensão. A existência de pessoas só tem sentido no quadro da sociedade, e sua ação deve ser dirigida para o ‘dever social’ de preencher seu papel na perspectiva de ‘solidariedade’, pois seu próprio desenvolvimento enquanto pessoa depende do funcionamento do sistema social de ‘solidariedade’ como um todo.

Quanto às empresas, as mesmas também precisam atender a sua função social, assegurando os valores fundamentais da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho e a própria solidariedade. Às empresas foram atribuídas responsabilidades e obrigações para que não se mantenham indiferentes aos problemas sociais como desemprego, sonegação fiscal, meio ambiente, trabalho infantil, relações de consumo, dentre outras. Destacam-se os direitos difusos como

---

<sup>56</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais [...] (Brasil, 1988).

<sup>57</sup> Como o enfoque da presente tese se dá ao princípio constitucional da solidariedade nas relações entre particulares, as temáticas de seguridade social e de direitos de terceira dimensão, provenientes da solidariedade, não serão aprofundados, estando apenas listados.

fruto do direito de solidariedade, inserindo-se nesse contexto o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado; direito a um mercado de consumo que seja capaz de melhorar a qualidade de vida das pessoas, respeitando dignidade, saúde, segurança e interesses econômicos; garantia de proteção às crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência que gozam de prioridade na fixação das políticas públicas (Cardoso, 2013).

Com a promulgação da Constituição de 1988 surgiram normas fundamentais do direito privado com função delimitadora, denominando a necessidade de que esse apresente uma resposta às demandas sociais<sup>58</sup>. Desse modo, atribuiu-se para o direito privado o dever de cooperar para que os bens e serviços produzidos pela economia sejam acessíveis a todos os seres humanos (Cardoso, 2013). Do que se compreende relação com o princípio constitucional da solidariedade.

Compreende-se, com base nos institutos que foram acrescidos de função social, além de direitos provenientes da solidariedade, uma mudança na forma de pensar o ordenamento jurídico.

O projeto de uma sociedade livre, justa e solidária contraria a lógica da competição desmedida e do lucro desenfreado, presentes em situações jurídicas subjetivas de cunho patrimonial – situações próprias, aliás, de um sistema capitalista sem qualquer moderação, sem valores sociais a proteger, onde vigora a máxima, proveniente de conhecida expressão popular, de que é “cada um por si e Deus por todos”. Essa lógica foi, por determinação constitucional, substituída pela perspectiva solidarista, em que a cooperação, a igualdade substancial e a justiça social se tornam valores hierarquicamente superiores, subordinados tão somente ao valor precípua do ordenamento, que está contido na cláusula de tutela da dignidade da pessoa humana (Moraes, 2016, p. 264).

Assim, a construção de referida sociedade é um dever do Estado, que impõe tarefas aos três poderes, mas também é uma obrigação para toda a sociedade e sobre cada um de seus integrantes, na medida de suas possibilidades (Sarmiento, 2006).

Destacados os institutos a partir dos quais se demonstra a eficácia jurídica do princípio da solidariedade no presente item, parte-se para análise da aplicabilidade prática da solidariedade, seja em decisões judiciais, seja em pesquisas efetuadas sob a orientação do professor orientador da presente tese.

---

<sup>58</sup> Destacam-se dentre essas normas a impenhorabilidade do bem de família, o Estatuto da Criança e do Adolescente, O Código de Defesa do Consumidor; a Lei Maria da Penha; guarda compartilhada, dentre outras.

### 3.5 A aplicabilidade prática da solidariedade

Conforme destacado no capítulo anterior, com o advento da Constituição de 1988, com fundamento na dignidade da pessoa humana e, diante do princípio constitucional da solidariedade presente no ordenamento jurídico, tem-se a ampliação do campo da aplicação principiológica nas diversas áreas do direito.

A aplicabilidade prática da solidariedade será demonstrada a partir de análise jurisprudencial de decisões selecionadas, com enfoque principal ao Supremo Tribunal Federal (STF). Ademais, far-se-á menção a teses e dissertações orientadas pelo professor Jorge Renato dos Reis que defendem a aplicabilidade do princípio.

Destacou-se no item anterior, a solidariedade, e seus instrumentos no âmbito legislativo, mas igualmente no judiciário se revela a pertinência adquirida pelo princípio. O STF já o utilizou como fundamento jurídico para o julgamento de diversas questões controversas<sup>59</sup>.

Não se pretende, na presente tese, efetuar análise sobre todos os resultados encontrados na pesquisa de jurisprudência do STF acerca da temática de solidariedade, pois os resultados são extensos e não se objetiva análise geral jurisprudencial sobre a temática, e sim demonstrar a invocação do princípio constitucional da solidariedade em casos que se encontrem no viés do direito privado.

Insta mencionar que, em um primeiro momento, os tribunais utilizavam-se da abordagem de solidariedade em um viés social, conforme abordagem de Clara Machado (2017), sendo possível vislumbrar em ações como a ADI 3128-7/DF, a qual decidiu pela constitucionalidade da contribuição previdenciária instituída pela Emenda Constitucional 41/03, devida por servidores inativos e pensionistas. Na ADI 3768-4/DF, o STF assentou a constitucionalidade do Estatuto do Idoso, que prevê a gratuidade dos transportes públicos urbanos e semiurbanos aos que tem mais de 65 anos de idade. No Recurso em Mandado de Segurança n. 26.071, julgada em 2007, foi enfrentada a questão da reserva de vagas para pessoas com deficiência. Na ADI 2.649/DF foi julgada a constitucionalidade da Lei 8.899/94 que concede passe livre às pessoas com deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Em 2012, no

---

<sup>59</sup> Apenas para fins ilustrativos, efetuado pesquisa de jurisprudência no STF, utilizando os termos “princípio constitucional da solidariedade” são encontrados 173 resultados. Mencionando apenas “solidariedade” o resultado sobe para 450. Os resultados versam sobre as mais diversas temáticas, por essa razão, optou-se por seleção de decisões que sejam mais próximas com as temáticas de intersecções entre direito público e privado, educação e pessoas com deficiência.

juízo da ADPF 186 MC/DF, o STF considerou constitucional a política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília (C. Machado, 2017).

Em abordagem referindo-se a solidariedade entre gerações<sup>60</sup>, o Recurso Extraordinário 1.010.606/RJ versou sobre o caso Aída Curi. Apesar da matéria principal estar relacionada com a temática de direito ao esquecimento, a Ministra Cármen Lúcia vale-se do princípio da solidariedade entre gerações a fim de assegurar o direito a verdade histórica<sup>61</sup>. “Não é possível que a gente, em uma geração, negue à próxima geração – até por solidariedade e não como dimensão filosófica ou religiosa, mas como dimensão jurídica – o direito de saber qual é a sua gênese, qual é sua história” (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 1.010.606 Rio de Janeiro, Relator Ministro Dias Toffoli, p. 216).

Após breve explanação da utilização do princípio da solidariedade em viés mais social, de forma mais específica com a temática que se pretende abordar, buscou-se apresentar decisões que abranjam a aplicação do princípio constitucional da solidariedade em casos que abordem relações entre particulares, especialmente as relacionadas com a educação.

Da mesma maneira, em 2016 foi julgado por referendo em medida cautela na ADI 5357/DF, proposta pela Confederação Nacional do Estabelecimento de Ensino-CONFENEN, que visava a declaração da inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Brasileira de Inclusão<sup>62</sup> que determinassem que as escolas privadas ofertassem atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência sem a possibilidade de cobrança de valores adicionais de qualquer natureza.

Destaca-se da decisão:

6. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB) (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.357 Distrito Federal, Relator Ministro Edson Fachin, p. 3).

---

<sup>60</sup> A solidariedade entre gerações é invocada, geralmente, em casos específicos de direito ambiental.

<sup>61</sup> Sobre o tema sugere-se a leitura do artigo “Caso Aída Curi e o dever fundamental de solidariedade entre gerações” de autoria de Priscila de Freitas e Jorge Renato dos Reis, publicado na Revista Thesis Juris, no seguinte link: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/22128>

<sup>62</sup> O pedido era referente aos artigos 28, §1º e 30, caput da Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2015).

Na sequência, fica claro na decisão que a lei assume o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição no momento em que determina, inclusive para as escolas particulares, a atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito à educação possui (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.357 Distrito Federal, Relator Ministro Edson Fachin).

O Recurso Extraordinário 888.815 Rio Grande do Sul, Tema 822 de repercussão geral, julgado pelo STF em 2018, relatado pelo Ministro Roberto Barroso versava sobre o ensino domiciliar. No teor de sua ementa, há menção ao dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes, negando provimento ao recurso.

A Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar, mas proíbe qualquer de suas espécies que não respeite o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes. São inconstitucionais, portanto, as espécies de *unschooling* radical (desescolarização radical), *unschooling* moderado (desescolarização moderada) e *homeschooling* puro, em qualquer de suas variações (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 888.815 Rio Grande do Sul, Relator Ministro Roberto Barroso, p. 3).

O Ministro Luiz Fux, em seu voto, mencionar a literalidade da Constituição, políticas públicas e a capacidade institucional, destacando, dentre outros argumentos, que não há meio alternativo de prestação da educação capaz de assegurar melhor proteção da criança e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 888.815 Rio Grande do Sul).

Em relação a trabalhos orientados pelo professor doutor Jorge Renato dos Reis, orientador da presente tese, buscou-se no repositório institucional da UNISC<sup>63</sup>, no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, a partir do assunto “solidariedade”. Foram localizados quatorze resultados, de 2015 a 2022, entre monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Optou-se pela menção, no presente trabalho, apenas de dissertações e teses, resultando em dez trabalhos. Explanar-se-á, brevemente, as temáticas abordadas nesses.

No ano de 2015, Aneline dos Santos Ziemann abordou “O instituto da função social como instrumento de efetivação do princípio constitucional da solidariedade no direito de autor na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo” em sua

---

<sup>63</sup> Levantamento efetuado em junho de 2023.

dissertação de mestrado. Concluiu que o direito de autor não se distancia da aplicação do instituto da função social, fazendo incidir o princípio da solidariedade, de modo a confirmar e salvaguardar o princípio maior da dignidade da pessoa humana (Ziemann, 2015).

No ano de 2016, Caroline Cristiane Werle abordou “A (ir)responsabilidade civil por dano moral e/ou material nos casos de declaração de interrupção da gravidez sob a perspectiva do princípio constitucional da solidariedade” em sua dissertação de mestrado. Efetuou perspectiva sobre a solidariedade enquanto dever jurídico, destacando a possibilidade de responsabilização civil por dano moral e/ou material por parte da gestante que interrompe a gravidez, tendo em vista a não proteção ao direito à vida (Werle, 2016).

Em 2018, Fernanda Brandt abordou “O princípio da solidariedade na constitucionalização do direito privado como forma de prevenção ao litígio judicial nas relações interpessoais” em sua dissertação de mestrado. Elaborou compreensão de que, através do princípio da solidariedade é possível reduzir as lides judiciais, pois as pessoas envolvidas são capazes de dialogar sobre suas diferenças e prevenir o conflito, por meio da educação. Defende a prática da solidariedade, iniciando nos bancos escolares (Brandt, 2018).

Ainda em 2018, Aneline dos Santos Ziemann abordou “A concepção solidarista de solução de conflitos nas relações inter-privadas frente à relativização da dicotomia público/privado e as adequações no ensino jurídico brasileiro: proposta de novo perfil de egresso em superação à lógica do litígio e em direção à lógica da solidariedade” em sua tese de doutorado. Enumerou quais adequações seriam necessárias para que o ensino jurídico brasileiro se tornasse condizente com o paradigma constitucional solidarista, abordando a solução pacífica dos conflitos (Ziemann, 2018).

Em 2019, Lucas Nader de Souza abordou “O princípio constitucional da solidariedade como expediente à pacificação dos conflitos trabalhistas” em sua dissertação de mestrado. Conclui ser possível a incidência pacificadora do princípio da solidariedade nas relações laborais e se tratar de medida que se impõe diante do cenário conflituoso atual (Souza, 2019).

Também em 2019, eu, Priscila de Freitas, abordei “O Estatuto da Pessoa com Deficiência como concretizador do princípio da solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro” em sua dissertação de mestrado. Indico, em tal pesquisa, que o Estatuto

pode ser considerado como um efetivador do Princípio da Solidariedade e, conseqüentemente da dignidade de pessoas com deficiência, porém, ressalta que apenas a legislação não solucionará o problema da discriminação, sendo necessária uma reeducação social para a inclusão (Freitas, 2019).

Em 2020, Cassia Proença Dahlke abordou “O papel do registro civil das pessoas naturais na concretização da dignidade humana a partir da solidariedade nas novas atribuições como ofícios da cidadania” em sua dissertação de mestrado. Compreende que é possível entender que as ações e prerrogativas delegadas ao registro civil concretizam a perspectiva da solidariedade, segundo a qual Estado e sociedade civil precisam ser inseridos em trabalho conjunto para compensar os efeitos da globalização econômica, com o intuito de uma gestão mais eficiente de recursos e de proteger os direitos fundamentais e a própria vida dos cidadãos brasileiros (Dalkhe, 2020).

Caroline Mirandolli, também em 2020, abordou “O princípio constitucional da solidariedade como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana nas atividades do tabelionato de notas” em sua dissertação de mestrado. Analisou a hipótese de que a atividade do tabelião de notas possui contornos específicos que proporcionam utilizar o princípio constitucional da solidariedade como ferramenta de realização da dignidade das pessoas que utilizam os serviços do tabelionato, hipótese essa que se confirma na conclusão (Mirandolli, 2020).

Em 2022, Thiago de Castro Brandão Vargas abordou “Regularização fundiária sob a ótica do princípio constitucional da solidariedade como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana” em sua dissertação de mestrado. Concluiu como possível considerar a regularização fundiária como instrumento efetivador da dignidade da pessoa humana, ressaltando que apenas a legislação, por si só, não solucionará todas as ocupações irregulares, sendo necessária uma atuação proativa do registrador (Vargas, 2022).

Também em 2022, Bárbara Michele Kunde Steffens abordou “A hipervulnerabilidade do idoso no superendividamento: as intersecções jurídicas entre o público e o privado a determinar políticas públicas sob o viés da solidariedade na fase pré-contratual” em sua tese de doutorado. Concluiu que os deveres de conduta no âmbito dos contratos de crédito consignado, especialmente os fornecidos aos idosos, não tem sido orientados pela boa-fé. Destacou ser possível concretizar valores socialmente relevantes e voltados ao bem comum a partir de condutas solidaristas

nas relações interprivadas, assim, defende que a informação deve ser clara, adequada e suficiente, sob a perspectiva da cooperação contratual, propondo acréscimo legislativo ao Código de Defesa do Consumidor no âmbito da prevenção e tratamento do superendividado (Steffens, 2022).

Assim, foi possível efetuar análise de aplicabilidade prática do princípio constitucional da solidariedade, seja pela abordagem efetuada pelo STF em julgamento de casos paradigmáticos, seja na abordagem efetuada por pesquisadores, mestres e doutores, em seus trabalhos finais.

#### **4 PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA: DE EXCLUÍDOS SOCIAIS A SUJEITOS DE DIREITOS**

No presente capítulo se busca apresentar o histórico de direitos das pessoas com deficiência. Desse modo, visa-se abordar a construção de uma nova visão sobre essas pessoas, bem como os institutos jurídicos que estão presentes, atualmente, no Estado brasileiro e os movimentos sociais.

Destaque-se que, na tese proposta, que, acima de tudo, está se abordando pessoas humanas. Alguns relatos referentes a forma como essas pessoas eram tratadas no passado, pode gerar certo desconforto ao leitor, ademais, ao longo do texto aparecerão terminologias como “portadores de necessidades especiais”, “deficientes”, “defeituoso”, “monstruoso”, “coxos”, “anões”, dentre outras, por necessidade de preservação das palavras utilizadas pelos autores consultados. Para fins de abordagem específica da tese, serão utilizadas como terminologia oficial, após a apresentação da situação ao decorrer da história das pessoas com deficiência os seguintes termos: pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

O termo neurodiversidade surge na década de 1990 e se refere a pluralidade neurocognitiva de toda a população. Abrange um desenvolvimento ou funcionamento neurológico diferente do padrão, opondo-se, assim a terminologia “neurotípico”. Já “pessoa com deficiência” é a terminologia oficial adotada a partir da Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão.

Destaca-se que a Lei Brasileira de Inclusão apresenta como conceito de pessoa com deficiência:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

Piovesan (2021) refere que a construção dos direitos humanos das pessoas com deficiência se compreende em quatro fases: a primeira, de intolerância em relação a essas, de modo que a deficiência simbolizava impureza, pecado, ou castigo divino; a segunda, marcada pela invisibilidades das pessoas com deficiência; a terceira, com ótica assistencialista, pautada na perspectiva médica de que a

deficiência é uma doença e precisa ser curada, com foco na pessoa como portadora de uma enfermidade e; a quarta fase, orientada pelos direitos humanos, na qual emergem direitos à inclusão social.

Como a abordagem da presente tese é relacionada com o ensino superior, sabe-se que, infelizmente, não são todas as pessoas com deficiência que conseguem chegar nesse nível de instrução por impedimentos que possuam.

No Censo Demográfico de 2010, foi computado que cerca de 45 milhões de pessoas possuem algum tipo de deficiência no Brasil, seja física, visual, auditiva, mental ou múltipla, equivalendo a 23,9% da população brasileira (IBGE, 2016, online). Diante da situação da pandemia da Covid-19, o Censo Demográfico que seria realizado no ano de 2020 acabou sendo adiado, com coleta de dados no ano de 2022 (IBGE, online). Até o momento da escrita dessa tese não houve publicação de dados específicos sobre a população com deficiência<sup>64</sup>.

Busca-se, nesse capítulo, efetuar abordagem histórica acerca da vivência, em sociedade de pessoas com deficiência, abordando sua exclusão, sua institucionalização, bem como abordagem de movimentos sociais e iniciativas visando assegurar os direitos fundamentais desse grupo, considerado como “minoría”. Destaca-se como marcos legislativos a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a Lei Brasileira de Inclusão, proveniente da referida Convenção. Ainda, se pretende analisar especificamente acerca da educação, relacionando com seu histórico e desenvolvimento.

Demonstrar-se-á que as pessoas com deficiência passaram por uma ampliação de sua percepção como sujeitos de direitos no último século, em especial no Brasil, por esse ser a delimitação territorial da tese. Exemplo dessa maior visibilidade às pessoas com deficiência é a ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Convenção de Nova Iorque de 2007, e a promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, ou, como pretende-se abordar na tese, Lei Brasileira de Inclusão, de 2015.

---

<sup>64</sup> Em agosto de 2023.

#### 4.1 A exclusão das pessoas com deficiência no decorrer da história

No presente item, será analisada historicamente a situação das pessoas com deficiência. Primeiramente, a abordagem se faz a partir de crítica efetuada ao modelo do próprio contrato social para após abordar o histórico das pessoas com deficiência no mundo e por fim, as pessoas com deficiência no Brasil.

Martha Nussbaum (2013), em análise efetuada em sua obra *Fronteiras da Justiça*, disserta sobre problemáticas envolvendo a organização dos Estados, mais especificamente efetua crítica sobre as teorias do contrato social. Destaca como principais três problemas mais urgentes na justiça do mundo atual e ainda não solucionados: a deficiência e impedimento; a nacionalidade e; o pertencimento à espécie. Como o enfoque da tese consiste na abordagem de pessoas com deficiência, será efetuada menção apenas ao primeiro item.

Nussbaum (2013) destaca que todos os teóricos clássicos do contrato social assumiram que os agentes contratantes eram homens, praticamente iguais em capacidade, e capazes de atividades econômicas produtivas. Excluíram, portanto, mulheres, crianças e as pessoas idosas, consideradas como improdutivas. Essas omissões foram, de alguma forma corrigidas. Ocorre que, “nenhuma doutrina de contrato social, entretanto, inclui pessoas com impedimentos mentais e físicos, sérios e incomuns, no grupo daqueles em que os princípios políticos básicos são escolhidos” (Nussbaum, 2013, p. 19). Essa exclusão ocorreu, em boa parte, pelo fato dessas pessoas não serem sequer incluídas na sociedade, em verdade, eram excluídas e estigmatizadas. Pessoas com impedimentos mentais graves não tinham acesso sequer à educação, eram escondidas em instituições ou abandonadas à morte, por negligência (Nussbaum, 2013).

“O fato de não serem incluídas entre aqueles que têm poder de escolha significa que também não são incluídas (exceto derivativamente, ou em um estágio posterior) no grupo daqueles para os quais os princípios são escolhidos” (Nussbaum, 2013, p. 21). Assim, a exclusão das pessoas com deficiência da escolha de princípios políticos básicos implica em consequências para sua aspiração à igualdade de cidadania, por conta da estrutura característica das teorias de contrato social (Nussbaum, 2013).

Piccolo (2022) refere que a deficiência não é a falta de um sentido ou a presença de uma limitação funcional, mas sim a recepção e a construção dessa

diferença como desvio e restrição. Assim, é possível constatar que a exclusão das pessoas com deficiência ocorreu pela sua compreensão como algo negativo, impossibilitante.

Ao se referir às teorias contratualistas, Nussbaum (2013) aborda que todos os maiores pensadores do contrato social optaram por imaginar suas partes como adultos racionalmente competentes, como destaca Locke, que diz serem, em um estado de natureza “livres, iguais e independentes”.

Referindo-se a teorias mais contemporâneas, efetua crítica acerca da teoria de John Rawls<sup>65</sup>, a qual também não abrange pessoas com deficiência a partir do momento em que enfoca sobre o fato de serem todos os cidadãos membros plenamente cooperantes da sociedade ao longo de toda a vida. “Todas as necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência deverão, desse modo, ser levadas em consideração apenas depois que a estrutura básica da sociedade tenha sido definida” (Nussbaum, 2013, p. 137).

Assim, é possível concluir que as pessoas cujas necessidades especiais serão tratadas posteriormente por Rawls são “as cegas, as surdas, as cadeirantes, as pessoas com doenças mentais graves (incluindo a depressão grave) e as pessoas com graves impedimentos cognitivos e outros impedimentos de desenvolvimento” (Nussbaum, 2013, p. 140).

Conforme se percebe é possível imaginar as mais diversas causas para a referida exclusão de pessoas com deficiência da construção da sociedade. Do mesmo modo, a história mostra as mais diversas razões.

A falta de recursos adequados devido ao estágio de desenvolvimento mais precário, a inexistência de recursos humanos para fins outros que não a auto-defesa ou a auto-sustentação do grupo familiar ou social, a superstição e a falta de conhecimento científico confiável, a discriminação existente contra tudo o que se apresentava como diferente ou misterioso, o total desconforto em situações determinantes na existência da doença, da dor, da alienação, da limitação, da imobilidade e da deterioração orgânica devem ter tornado a vida dos homens com deficiência um drama inimaginável e solitário, durante milênios (Silva, 1993, p. 26).

---

<sup>65</sup> Nussbaum ressalta que a teoria de Rawls é uma teoria híbrida, pois seus elementos kantianos estão, em algumas vezes, em tensão com seus elementos do contrato social clássico. Destaca cinco áreas problemáticas, na teoria de Rawls, que examina em sua obra: o uso da renda e riqueza para indicar posições sociais relativas; o uso da concepção kantiana de pessoa e de reciprocidade; o compromisso com as circunstâncias da justiça; compromisso com a ideia de vantagem mútua como aquilo que torna a cooperação superior à não cooperação e; o comprometimento de Rawls com a simplicidade e economia metodológica (Nussbaum, 2013).

A fim de demonstrar a “evolução” na forma de compreender as pessoas com deficiência, autores dividem em três períodos específicos a abordagem, conforme se apresenta. Madruga (2019) ao mencionar os modelos de tratamento conferidos às pessoas com deficiência, refere como primeiro o modelo de prescindência. Esse modelo esteve presente na antiguidade e pode ser considerado como o modelo utilizado ao longo do período histórico retratado nesse capítulo.

O modelo de prescindência considerava que as causas que dão origem à deficiência possuem fundo religioso, além do que as pessoas são consideradas inúteis por não contribuírem com as necessidades da comunidade, guardam mensagens diabólicas e suas vidas não merecem ser vividas (Madruga, 2019, p. 406-408).

Esse modelo, que rejeita as deficiências, se vale da adoção de submodelos, como o eugenésico, situado na antiguidade clássica, com a prática de infanticídio, pois o nascimento de uma criança com deficiência era fruto de pecado cometido pelos pais ou uma advertência de que a aliança com Deus estava quebrada (Madruga, 2019).

Cita-se a menção da Lei das XII Tábuas, mais especificamente a Tábua IV, que tratava do pátrio poder e outros temas relacionados ao direito de família, autorizava ao pai que matasse seu filho “defeituoso”: “I – que o filho nascido monstruoso seja morto imediatamente” (Madruga, 2019, p. 412). Tal disposição exigia que antes a criança deveria ser apresentada a um grupo de cinco pessoas, que deveriam atestar sua “anormalidade”<sup>66</sup> (Martins, 2015).

Além disso, na Roma Antiga, muitas vezes os cegos eram vendidos para executar a tarefa de remadores das galés, evidenciando o fato de que, em algumas comunidades, existia o hábito de vender os filhos que apresentavam deficiência para a execução de trabalhos árduos. Eram utilizados para a mendicância, serviços simples e humilhantes, como o de *bobos da corte*, ou objetos de espetáculos circenses (Martins, 2015).

Havia, em Roma, um mercado especial para compra e venda de homens sem pernas ou braços, com órgãos a mais (ex. pessoas com 6 dedos), gigantes, anões, hermafroditas, ou seja, quaisquer pessoas que – em decorrência da diferença significativa apresentada – poderia atrair a atenção de muitos, servir

---

<sup>66</sup> Necessário se faz destacar ao fato de que, na presente tese, não se concorda com a utilização das terminologias “normal” e “anormal” a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Manteve-se a terminologia utilizada pelo autor a fim de destacar o preconceito ao qual a categoria sob análise era submetida.

de diversão para a população em geral, trazendo lucro aos seus proprietários (Martins, 2015, p. 15).

Na Grécia, especialmente em Esparta, também havia tradição no sentido de abandonar crianças fracas e “defeituosas”, sendo tal ato respaldado por lei. Em Atenas, valorizava-se a preparação teórica para o exercício político, de modo que se compreende que a civilização grega antiga cultuava a perfeição do corpo e da mente. Havia nas sociedades antigas a prática de mutilação, como inclusive dispunha o Código de Hamurabi, conhecido pelo lema de “olho por olho, dente por dente”. Assim, compreende-se que a deficiência, na época, era associada com maldade, pecados cometidos e crimes. Percebe-se mudança na perspectiva após o advento do Cristianismo, que, a partir de Jesus Cristo passa a acolher as pessoas com deficiência (Martins, 2015).

Efetuada análise acerca da concepção religiosa das deficiências, Piccolo (2022) menciona diversos trechos da Bíblia. Destaca que, no Antigo Testamento a ideia de deficiência se desenvolve como punição em virtude de atos pecaminosos, ira de Deus ou expressões demoníacas, mas também se trata de um lembrete de caridade e compaixão. No Novo Testamento é possível destacar a ideia de deformidade/defeito como oportunidade para que se possa mostrar a graça de Deus e seu poder por meio da cura. “A deficiência é a categoria central por sobre a qual se destacam os poderes messiânicos de Jesus, uma vez que seus atos materializavam *in corpore* sua ligação ao divino” (Piccolo, 2022, p. 73).

Conforme Pessotti (1984) citado por Piccolo (2022), é com o cristianismo que a pessoa com deficiência ganha alma e, assim não pode ser eliminada ou abandonada sem atentar-se contra Deus. Assim, diminuíram as práticas de abandono e de exposição, pois essas pessoas passaram a ser compreendidas como filhas de Deus, como os demais seres humanos. Por outro lado, apesar de não serem mais expostas ou abandonadas, passaram a ser escondidas dentro de instituições da própria igreja.

Na Idade Média, período que se iniciou com a queda do Império Romano em 476 e que findou com a tomada de Constantinopla pelos Turco-Otomanos, em 1453, é possível encontrar práticas que compreendem pessoas com deficiência como monstros. Eram comuns práticas como a bufonaria, que consistia na exposição em praças, ou outros locais, de “anões”, “coxos”, ou outras pessoas com comprometimentos corporais dignos de atenção (Piccolo, 2022).

A partir do século XII, os “corpos monstruosos” que antes eram vistos pelo lado cômico, passaram a ser compreendidos como punição de Deus, resultado de pecados. Inaugurou-se o período da inquisição, da caça às bruxas.

A partir do século XIII se difundiu como entendimento ordinário o fato de que alguns comprometimentos, particularmente surdez, epilepsia e outros impedimentos mentais, assim como deformidades físicas, fossem encarados como assentados em origens demonológicas e sobrenaturais. Esse ponto de vista contribuiu para a perseguição dessas pessoas como bruxas, vinculando o uso de magia como artifício na busca da cura da condição incapacitante (Piccolo, 2022, p. 83).

Na Idade Moderna, mesmo com as novas compreensões acerca de religião, destaca-se que tanto Lutero quanto Calvino mantiveram sua compreensão de que pessoas com comprometimentos mentais estavam possuídas ou se relacionavam com criaturas malignas. No campo da medicina começam a surgir avanços sobre a percepção de deficiências. Girolamo Cardano realizou contribuições nos campos da medicina, matemática, filosofia, física, educação, dentre outros. Principalmente no campo da educação, sua contribuição ocorreu na compreensão de que a surdez não é impeditiva para o aprendizado. Foi na Idade Moderna que surgiram as grandes internações<sup>67</sup>, havendo confinamento de parte da população, pois tratavam-se de instituições de separação. Hospitais gerais, asilos e hospícios abrigavam pessoas que se enquadravam em categorias como loucos, prostitutas, ateus, deficientes e pobres. Com o tempo, as preocupações com os reclusos passaram a ser pensados para além da apartação, surgindo preocupações educacionais e médicas (Piccolo, 2022).

A Idade Contemporânea, que se iniciou com a Tomada da Bastilha, em 1789, se estende até os dias atuais. A deficiência, conforme se preceitua na Idade Moderna, seguiu sendo vista como questão cujo tratamento cabia exclusivamente aos médicos. Assim, “a institucionalização faz parte de um insidioso processo de estigmatização que considera a pessoa com deficiência como alguém a ser apartado em virtude de seu desajustamento biológico e social” (Piccolo, 2022, p. 126).

A deficiência é o corpo indesejado e que deve ser evitado, um desvio cujo tratamento clínico consiste em tentar trazê-lo mais perto possível das margens estabelecidas no conceito de homem médio, cuja razão de existir é fundamental para entendermos o processo de criação dos sistemas de

---

<sup>67</sup> A obra de Michael Foucault, *História da Loucura*, aborda de maneira aprofundada a compreensão e internação de pessoas classificadas como “loucas”. Na presente tese não se pretende aprofundar esse viés, mas, para interessados, fica como sugestão.

reabilitação para pessoas com deficiência surgidos no século XX. A diferença expressa pela deficiência é o anúncio daquilo que se quer escapar, as linhas sobre as quais se devem fugir (Piccolo, 2022, p. 136).

Após abordagem em linhas gerais das pessoas com deficiência no mundo, com base no que foi escrito sobre a temática, apresenta-se, a partir de agora a análise específica da história do Brasil, da qual é possível encontrar diversas literaturas que versam sobre a história das pessoas com deficiência no país.

Acompanhando os períodos da história brasileira, inicia-se com o período pré-colonial, no qual o Brasil era composto unicamente por indígenas. Dentre a comunidade indígena, há relatos de historiadores, médicos e antropólogos sobre práticas de exclusão<sup>68</sup>.

“Quando nascia uma criança com deformidades físicas, era imediatamente rejeitada, acreditando-se que traria maldição para a tribo, dentre outras consequências” (Figueira, 2021, p. 20). Dentre as formas de se ‘livrar’ dessas crianças estava o abandono nas matas, atirá-las de montanhas ou, em casos mais extremos, sacrificá-las em rituais de purificação. Relata-se, também, a existência de pessoas com deficiências adquiridas com o tempo, em sua maioria oriundas de ferimentos de guerra e acidentes, destacando-se, principalmente a cegueira e a perda de membros. Eram comuns paralíticos e pessoas mancas, ou com encurtamento em uma das pernas, cegos, e pessoas surdas, ressaltando-se o fato de que havia maior incidência de pessoas surdas, ainda que parcial, do que cegos (Figueira, 2021).

Indo de encontro com essa cultura exclusiva de pessoas com deficiência, já presente no período pré-colonial, destaca-se a existência de figuras do folclore, as quais contribuíram para o fortalecimento da imagem pejorativa da temática deficiência. Dentre tais figuras, destaca-se o Saci-Pererê, o qual presume-se que teve sua origem entre os indígenas da região das missões, no sul do Brasil. Era retratado como um “curumim meio endiabrado, não se diferenciava muito das crianças indígenas, com duas pernas e de cor negra, com a diferença de possuir um rabo” (Figueira, 2021, p. 168). No norte do país, foi transformado em uma criança negra que perdeu uma perna lutando capoeira, sendo essa a versão mais difundida no país.

---

<sup>68</sup> Destaca-se que os relatos aos quais se tem acesso, oriundos das obras de Figueira, Jannuzzi, Martins, Piccolo, foram efetuados por médicos, antropólogos e historiadores, os quais estiveram no Brasil convivendo com indígenas já em período de colonização.

Para muitos folcloristas, o Saci é considerado um fiel representante de um período social da história do Brasil: à época da escravidão. Não sendo por acaso que o Saci apresenta-se com uma perna só, pois todos os escravos fugidos que eram recapturados passavam por muitas torturas e, muitas vezes, eram esquartejados. O Saci retrata este negro escravo em sua luta contra o dominador e o discriminador (Figueira, 2021, p. 168).

O Curupira, outra figura folclórica, possivelmente a mais antiga, é descrito com a estatura de um menino, pele escura e com os calcanhares para a frente, de modo que suas pegadas enganavam caçadores e seringueiros.

O nome Curupira vem de “curu”, abreviação de “curumi” e “pora”, que quer dizer corpo ou corpo de menino, já uma forma de manter infantilizado esse personagem com uma deficiência, uma imagem que oscila entre benéfico e maléfico segundo as circunstâncias e o seu procedimento (Figueira, 2021, p. 171).

Retomando o viés histórico, dentro das tribos já era possível constatar conceitos de inferioridade, de modo que, aqueles com algum tipo de deficiência, para a visão da tribo, não seriam “úteis” ou seja, não seriam bons caçadores, não seriam bons guerreiros, não eram dignos de boas esposas e não seriam capazes de gerar bons novos guerreiros (Figueira, 2021).

Já existia a segregação, apoiando-se no tripé: preconceito, estereótipo e estigma. Surgia o seguinte mecanismo em um círculo vicioso: o preconceito gera um estereótipo, que cristaliza o preconceito, fortalecendo o estereótipo, que atualiza o preconceito. E, nesse círculo vicioso, levado ao infinito, surge o estigma (marca, sinal), colaborando com essa perpetuação. Todos esses elementos nasceram do desconhecimento, matéria-prima da segregação (Figueira, 2021, p. 23).

Com a chegada dos jesuítas, que inauguram um período assistencialista, destaca-se a Companhia de Jesus, sociedade missionária fundada em 1534 por Inácio de Loyola, com o objetivo de disseminar a religião católica nas novas terras do Ocidente. Conforme os relatos, oriundos de cartas enviadas para a Europa, em seus atendimentos, os médicos constatavam que raramente se encontrava, dentre os indígenas, cegos, surdos, mudos ou mancos, nem nascidos fora do tempo (Figueira, 2021).

Afirma-se que existiam pessoas com deficiência no início da história do povo brasileiro, o que se pressupõe é que, como consequência cultural da política de exclusão dos índios, a sociedade colonial perpetuou tal hábito, segregando, excluindo, escondendo essas pessoas. Muitas vezes por vergonha ou até mesmo pelo

desconhecimento, de não saber lidar com as mesmas. Também se considera a ignorância, de modo que eram relatadas doenças e deficiências como castigos oriundos de divindades, advindas das mais diversas razões como hábitos pecaminosos. Diante da dificuldade encontrada pelos colonizadores na escravização dos indígenas, esses foram buscar mão de obra no continente africano. O tráfico negreiro teve início oficialmente em 1559, quando foi permitido o ingresso de escravos vindos da África para o Brasil, como grande mão de obra e forma de obtenção de altos lucros, seja para os traficantes, seja para a coroa portuguesa e para a igreja católica (Figueira, 2021).

Através da obra de Jean Bastiste Debret, pintor e desenhista francês que veio ao Brasil em 1816 com finalidades de introdução do neoclassicismo, é possível encontrar menção às pessoas com deficiência, em seu registro cotidiano do país, principalmente cegos. Relata que várias pessoas cegas eram utilizadas e valorizadas como cantores de rua, ou simplesmente abandonadas à própria sorte, mendigando em busca de sobrevivência. Com análise sobre as peculiaridades da medicina e das doenças do Brasil do século XVI, destaca o historiador da medicina, Lycurgo Santos Filhos que o brasileiro exibia casos de deformidades, congênicas ou adquiridas. Eram comuns à época os chamados de coxos, cegos, zambros, corcundas (Figueira, 2021).

Na época, durante os séculos XVI e XVII, ocorreram casos de doenças mais graves, fraturas expostas, deslocamentos de membros e ossos. Além disso, diante das grandes epidemias, a população via-se abandonada à própria sorte, dependendo de atendimentos improvisados ou de curadores. “Diante da situação de tal seriedade, podemos imaginar o abandono a que foram relegados os que padeciam de males crônicos ou que carregavam consigo a dificuldade própria de uma deficiência física ou sensorial” (Figueira, 2021, p. 52).

Também são registradas, no século XVII as paralisias, relacionadas, segundo relatos, a sequelas de acidentes vasculares ou de outros males que possam levar à perda eventual da sensibilidade, bem como a ocorrência de amputações:

Durante os três primeiros séculos de nossa História, XVI a XIX, as amputações de membros inferiores e superiores foram as mais sérias e mais comuns das cirurgias, devido a acidentes, gangrenas, tumores, golpes violentos, entre diversas outras causas. Essas antigas cirurgias eram iminentemente mutiladoras, cortava-se o membro doente, extirpava-se o órgão afetado. Abria-se, lancetava-se a tumoração. Uma vez que era perigoso intervir no corpo humano, por consequência de infecção pós-

operatória, o ato cirúrgico significava a morte, em uma porcentagem impressionante (Figueira, 2021, p. 56).

Destaca-se também a preocupação que as autoridades brasileiras passaram a dispensar com os chamados 'inválidos da pátria'. Essas pessoas eram os soldados reformados por invalidez ou incapacitados para os serviços ativos das Forças Armadas. Em 1794 foi instalada a primeira instituição destinada para essas pessoas, em local que hoje é considerada a Rua dos Inválidos, na cidade do Rio de Janeiro. A construção histórica da associação entre deficiência e doença, sempre tratada em ambientes hospitalares e assistenciais, foi reforçada por estudos e pesquisas efetuadas e publicadas por médicos. Pesquisas essas que versavam sobre pessoas com deficiência, principalmente aquelas com deficiências intelectuais, diante da preocupação desses com a aprendizagem dessas crianças (Figueira, 2021).

O despertar dos médicos nesse campo educacional pode ser interpretado como procura de respostas ao desafio apresentado pelos casos mais graves, resistentes ao tratamento exclusivamente terapêutico, quer no atendimento clínico particular, quer no, muitas vezes, encontro doloroso de crianças misturadas às diversas anomalias nos locais que abrigavam todo tipo de doença, inclusive os loucos (Januzzi, 2012, p. 27).

No Brasil Império, em 1824, na Constituição Política do Império do Brasil, há menção às pessoas com deficiência suspendendo os direitos políticos por incapacidade física e moral, conforme redação do artigo 8º. Analisando o período de 1824 a 1854, autores constataam que as pessoas com deficiência, de modo geral, ficavam sendo problema de seu grupo familiar e nunca do Estado ou da sociedade. Ainda sobre a área da medicina, na metade do século XIX, em paralelo com a implementação de hospitais públicos, o Estado passou a intervir também na área de doenças mentais. Surgem o Hospício D. Pedro II, em 1852 no Rio de Janeiro, o Hospital Psiquiátrico do Juqueri, em 1898, em São Paulo e o Hospital São Pedro em Porto Alegre. O instituto Philippe Pinel, no Rio de Janeiro surgiu no ano de 1937, com o nome de Instituto de Neurosífilis. Na época, muitas pessoas com deficiências intelectuais, principalmente pela falta de exames e diagnósticos mais precisos, eram confundidas com doentes mentais e internados injustamente em referidas instituições (Figueira, 2021).

Com base na retrospectiva histórica acerca das pessoas com deficiência, insta mencionar a observação de Januzzi (2012, p. 20) quanto às pessoas com deficiências ocultas, ou não visíveis:

Eram provavelmente os mais lesados os que se *distinguiam*, se *distanciavam*, os que *incomodavam*, ou pelo aspecto global, ou pelo comportamento altamente divergente. Os que não o eram assim a *olho nu* estariam incorporados às tarefas sociais simples (grifos no original).

Importante se faz mencionar o “holocausto brasileiro”<sup>69</sup>, considerado o genocídio de 60 mil mortos no maior hospital psiquiátrico<sup>70</sup> do Brasil. Faz-se necessária essa menção, tendo em vista as situações precárias nas quais se encontravam as pessoas que estavam internadas em Barbacena, Minas Gerais, no Hospital Colônia. Segundo a narrativa apresentada por Arbex (2019, p. 25), a instituição, a qual iniciou suas atividades em 1903, era destino de “desafetos, homossexuais, militantes políticos, mães solteiras, alcoolistas, mendigos, negros, pobres, pessoas sem documentos e todos os tipos de indesejados, inclusive os chamados insanos”. Na narrativa efetuada pela autora, é possível encontrar semelhanças com o tratamento despendido aos judeus, no período da Alemanha nazista. A terminologia “holocausto brasileiro” não é utilizada ao acaso.

O tratamento desumano ao qual as pessoas eram submetidas fazia com que muitas perdessem a vida, chegando inclusive a ser documentada a venda de corpos para os cursos de medicina de universidades. As atividades do Colônia eram lucrativas, tendo em vista que os internados eram postos a trabalhar em construções, aberturas de estradas, limpeza, dentre outras atividades, sem receber qualquer remuneração (Arbex, 2019).

Ainda neste contexto, é necessário abordar a primeira condenação brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos, o caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil. A condenação está relacionada com o tratamento degradante sofrido pela vítima Damião, pessoa com deficiência mental, que faleceu em 04 de outubro de 1999, na Casa de Repouso Guararapes, três dias após sua internação (Reis; Freitas, 2019).

---

<sup>69</sup> Compreende-se que a nomenclatura “holocausto brasileiro” se relacionar com o programa de eutanásia nazista, parte do Programa Aktion T4, que consistia em assassinar pessoas com deficiências mentais e físicas, de modo que a “raça ariana” ficaria livre de pessoas consideradas como geneticamente defeituosas e como um fardo financeiro à sociedade (Holocaust Encyclopedia).

<sup>70</sup> Também conhecidos popularmente como hospícios ou manicômios. Local, instituição ou estabelecimento que se dedica ao tratamento e à cura de pessoas com problemas mentais, oferecendo-lhes assistência especializada (Dicionário Online de Português).

Damião Ximenes Lopes nasceu em 25 de junho de 1969, no interior do Ceará. Na juventude, por volta dos 17 anos, conforme relatado em entrevista por sua mãe, Albertina Viana Lopes, desenvolveu uma deficiência mental orgânica (alterações no funcionamento do cérebro). Na época do fato que causou sua morte, tinha 30 anos e vivia com sua mãe na cidade de Varjota, localizada a uma hora de Sobral, sede da Casa de Repouso Guararapes, onde foi assassinado (Borges, 2009, p. 27).

A importância desta condenação consistiu na necessidade de que o país passasse a adotar institutos protetivos às pessoas com deficiência mental, além de treinamentos, aperfeiçoamento e capacitações para médicos, psicólogos, psiquiatras, enfermeiros e demais pessoas vinculadas com o atendimento de pessoas com deficiência mental, principalmente relacionados com os direitos e os princípios que devem ser respeitados (Reis; Freitas, 2019).

Assim, é possível verificar, a partir do apanhado histórico apresentado, que as pessoas com deficiência passaram por diversas situações nas quais, o medo do desconhecido, ocasionou preconceitos. Preconceitos esses que seguem na sociedade, bem como a falta de informação e acesso aos direitos, humanos e fundamentais.

Silva (1993) refere que as questões relacionadas com as consequências de atitudes de tempos imemoriais resultaram em preconceitos de um modo geral, prejudicando, inclusive, a aceitabilidade social dessas pessoas. Existem desvios do padrão considerado como “normal”<sup>71</sup> na aparência, inteligência, higiene e na atuação das pessoas, que podem ser assimilados sem dificuldades, no todo ou em parte.

A tendência persistente de todas as sociedades modernas é a de denegrir a competência das pessoas com impedimentos, assim como seu potencial de contribuição para a sociedade. Em parte, porque o apoio total para suas habilidades é muito custoso, é mais fácil evitar a evidência de que pessoas com impedimentos graves podem, na verdade, em muitos casos, chegar a alto nível de funcionalidade. O uso de termos que sugerem a inevitabilidade e “naturalidade” de tais impedimentos mascara a recusa em se gastar o suficiente para mudar em amplamente a situação das pessoas com impedimentos. Há não muito tempo teria sido presumido que uma pessoa cega ou surda simplesmente não poderia participar da educação superior ou da vida política, que uma pessoa em cadeira de rodas não poderia praticar algum esporte, ou realizar algo em um amplo campo de tarefas. Impedimentos que eram completamente sociais pareciam ser naturais. Dessa

---

<sup>71</sup> Necessário se faz destacar ao fato de que, na presente tese, não se concorda com a utilização das terminologias “normal” e “anormal” a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Manteve-se a terminologia utilizada pelo autor a fim de destacar o preconceito ao qual a categoria sob análise era submetida.

forma, parecia possível evitar os altos custos de remodelar as instalações públicas para acomodar essas pessoas (Nussbaum, 2013, p. 231).

Nussbaum (2013) faz menção ao fracasso da sociedade e do governo em lidar com as necessidades das pessoas com impedimentos e deficiências, o que, por si só, representa uma falha grave das teorias modernas que se referem ao contrato social. Tal falha afeta a credibilidade da abordagem sobre a justiça humana. Uma análise que seria considerada satisfatória da justiça requer o reconhecimento da igualdade na cidadania para pessoas com impedimentos e deficiências de quaisquer espécies e o apoio, de forma apropriada, ao trabalho de sua assistência e educação, de modo a ajudar tais pessoas a lidarem com os problemas causados pelas deficiências associadas.

Importa mencionar, também, que as discriminações relacionadas com o preconceito, ocasionam diversos danos para as pessoas com deficiência pois:

Pessoas com deficiência, que vivenciaram desagradáveis situações consequentes a atitudes de preconceito, aprendem a desconfiar dos outros, e até mesmo de si próprias, tornando-se, via de regra, introvertidas e muitas vezes mal adaptadas às situações normais de vida. Os pais e demais parentes de pessoas com deficiência percebem-se também diferentes pelos mesmos motivos, aumentados por um natural sentimento de solidariedade (Silva, 1993, p. 31).

Assim, efetuado esse panorama histórico acerca das pessoas com deficiência na história, bem como ressaltados os preconceitos existentes na atualidade como reflexo de tempos remotos, busca-se apresentar a ascensão de direitos e a importância dos movimentos sociais para o reconhecimento das pessoas com deficiência como cidadãos ativos da sociedade.

#### **4.2 Movimentos sociais de pessoas com deficiência e o surgimento de novas nomenclaturas: análise acerca da neurodiversidade**

Após o levantamento histórico acerca da exclusão das pessoas com deficiência, passar-se-á para abordagem específica da neurodiversidade, para que, por fim, possa ser abordada a promoção de direitos de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, bem como o direito à educação.

“A neurodiversidade seria referente à infinita pluralidade neurocognitiva de todas as populações e sua subsequente importância para toda a humanidade” (Abreu,

2021, p. 20). Assim, compreende-se que a neurodiversidade abrange conexão neurológica atípica ou neurodivergente, sendo uma diferença humana e não uma doença a ser curada.

Insta mencionar que o movimento social da neurodiversidade não se aproximava, em um primeiro momento, do movimento das pessoas com deficiência. A divisão é tão real que, foi necessário que a Lei Berenice Piana, Lei 12.764 de 2012 deixasse claro em seu texto legal que as pessoas com transtorno do espectro autista são consideradas pessoas com deficiência, conforme se visualiza no parágrafo segundo do artigo primeiro da lei “§ 2º A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais” (Brasil, 2012).

O primeiro diagnóstico de autismo foi efetuado em 1943, por Leo Kanner, ao descrever o quadro de Donald Triplett, um garoto de cinco anos que se tornou seu caso número um. A partir de certas provocações acerca das famílias de pessoas com autismo, manifestações sociais passaram a ocorrer, efetuando crítica a falta de precisão dos manuais médicos sobre a questão do autismo. O movimento dos pais de pessoas com autismo e outros transtornos globais de desenvolvimento e o movimento das pessoas com deficiência se desenvolveram, inicialmente, sem vinculações (Abreu, 2021).

Dos anos 1940 a 1960 predominou a compreensão do autismo como falhas no estabelecimento das relações objetivas precoces das pessoas, especialmente com os pais. Tais compreensões abordavam o autismo como falha dos pais. Eram comuns o uso de expressões como “mãe geladeira”, “fortalezas vazias”, “tomadas desligadas”, “conchas”, “carapaças”, “ovos de pássaros” e “buracos negros” pela tradição psicanalítica para se referir às crianças autistas, remetendo a uma visão negativa desses. Esse movimento negativo em relação aos pais prejudicou, inclusive, o surgimento de organizações de autistas ou de pais e familiares (Ortega, 2009).

A alteração da percepção das deficiências também se fez importante para abordar a evolução dos direitos desse grupo. Destacam-se os modelos de prescindência, já mencionado, o médico e o social. O modelo da prescindência, trazia em si um viés de punição e de preconceito com as pessoas com deficiência.

O modelo de tratamento médico/reabilitador conferido às pessoas com deficiência, surgiu ao fim da Primeira Guerra Mundial. Buscou-se “normalizar”<sup>72</sup> a

---

<sup>72</sup> Necessário se faz destacar ao fato de que, na presente tese, não se concorda com a utilização das terminologias “normal” e “anormal” a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência

assimilação das pessoas com deficiência, de modo a resolver o problema de suas limitações. A percepção estava relacionada com ideia de caridade e de vitimização, sendo considerada a deficiência como algo externo ao ser humano, algo que precisava ser problematizado e solucionado. O modelo social da deficiência surgiu em meados dos anos 1960, no Reino Unido, como uma reação às abordagens biomédicas. Sua ideia consistiu em compreender a deficiência como “uma questão eminentemente social, transferindo a responsabilidade pelas desvantagens das limitações corporais do indivíduo para a incapacidade da sociedade de prever e ajustar-se à diversidade” (Madruga, 2019, p. 429).

Refere Abreu (2021) que foi graças ao ativismo das pessoas com deficiência que ocorreram mudanças no modelo de percepção das pessoas com deficiência, defendendo-se o modelo social<sup>73</sup>:

Esse modelo originalmente surgiu como uma forma de pensar a deficiência a partir das barreiras da sociedade. Ao invés de considerar a situação dos deficientes como uma lesão, em si, com o objetivo de curar ou de recuperar, os teóricos que se apoiavam na sociologia apresentavam diferentes propostas de intervenção diante das deficiências. Essa nova abordagem permitiu a produção de uma crítica ao chamado “modelo médico – ou biomédico – da deficiência” (Abreu, 2021, p. 13).

Para a doutrina amparada pelo modelo social a década de 1980 foi de fundamental importância, iniciando pelo Ano Internacional dos Portadores de Deficiência, instituído pelas Nações Unidas, com o tema “Participação e Igualdade Plenas” (1981); o Programa de Ação Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência (1982); e a proclamação do Decênio das Nações Unidas para as Pessoas Portadoras de Deficiência (1983 a 1992) (Madruga, 2019).

O modelo social apontou a inadequação da sociedade para incluir a coletividade de pessoas com deficiência. É o contexto social que gera a exclusão.

A valoração do indivíduo como pessoa e a necessidade de sua inclusão social acercam o modelo social das premissas baseadas nos direitos humanos, máxime do princípio da dignidade humana, ao considerar em primeiro plano o respeito à pessoa, seguida, quando necessário, de outras circunstâncias relacionadas propriamente com a sua deficiência, tal como a sua história clínica (Madruga, 2019, p. 443).

---

de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Manteve-se a terminologia utilizada pelo autor a fim de destacar o preconceito ao qual a categoria sob análise era submetida.

<sup>73</sup> O modelo social leva diferentes interpretações e contextualizações, tendo em vista as mais diversas deficiências.

Os teóricos do modelo social da deficiência defendem que essa não se trata de uma tragédia pessoal, mas que é um problema social e político, pois não existe para além da cultura e do horizonte social que a descreve e não pode ser reduzida a nível biológico ou patológico (Ortega, 2008).

Em 1980 o autismo foi incluído dentre os transtornos abrangentes do desenvolvimento, sendo afastado, definitivamente, das psicoses infantis. O que colaborou para que os pais fossem desresponsabilizados da situação de seus filhos. Assim, foi possível que pais e profissionais formassem associações (Ortega, 2009).

O Autism Network International foi a primeira associação de autismo organizada por autistas dos Estados Unidos, sendo fundada em 1992. Em 1996 passou a promover diversas conferências periódicas promovidas por pessoas com autismo. Tal movimento por direitos de autistas e de auto representação pode ser considerado como o primeiro passo de aproximação entre autistas e o movimento de pessoas com deficiência (Abreu, 2021).

Nota-se que o surgimento de associações e de uma maior visibilidade para o transtorno do espectro autista é bem mais recente do que o das pessoas com deficiências físicas e sensoriais. Fato esse que inclusive é devido as incertezas de diagnósticos mais específicos.

A terminologia neurodiversidade é devida a Judy Singer, filha de autista e mãe de mulher autista, que utilizou a terminologia pela primeira vez em seu trabalho de conclusão do curso de Sociologia, abordando-a como categoria analítica de interseccionalidade<sup>74</sup>. Refere Singer (2017) que o movimento das pessoas autistas buscava elaborar um novo tipo de identidade. Se opunham contra aqueles considerados como “neurotípicos”, termo utilizado para se referir a pessoas com um neurodesenvolvimento considerado dentro dos padrões.

*This word Neurodiversity did not come out of the blue, but was the culmination of my academic research and a lifetime of personal experiences of exclusion and invalidation as a person struggling in a family affected by a “hidden disability” that neither we nor society recognized for what it was (Singer, 2017, p. 13)<sup>75</sup>.*

---

<sup>74</sup> A terminologia interseccionalidade surge com o feminismo negro, foi criado em 1989 por Kimberlé Crenshaw. É o estudo da sobreposição ou intersecção de identidades sociais e sistemas relacionados de opressão, dominação ou discriminação (Akotirene, 2019).

<sup>75</sup> Em tradução literal, afirma a autora que a palavra Neurodiversidade não surgiu do nada, mas foi o resultado de sua pesquisa acadêmica e uma vida inteira de experiências pessoas de exclusão e

Singer (2017) criou o termo neurodiversidade a fim de se referir a pessoas com transtorno do espectro autista (TEA), transtorno do déficit de atenção e hiperatividade (TDAH), dislexia, altas habilidades/superdotação, entre outras. A neurodiversidade refere as condições neurologicamente atípicas como variações naturais da neurologia humana e não como doenças ou distúrbios que necessitam ser curados, devendo essas pessoas serem respeitadas por suas condições diferenciadas.

O movimento da neurodiversidade teve suas origens dentro do movimento dos direitos de pessoas autistas. Insta mencionar que o Espectro Autista, por si só, já engloba uma vasta gama, como a Síndrome de Asperger, Autismo de Alto Funcionamento, Desordem do Espectro Autista, Hiperlexia, Síndrome de Criptosensibilidade, Cegueira facial (*Face-blindness*), Transtorno global do desenvolvimento sem outra especificação (*Pervasive Developmental Disability – Not Otherwise Specified PDD-NOS*) (Singer, 2017).

Para Singer (2017) o significado do Espectro Autista reside em uma antecipação de uma Política de Neurodiversidade (*Politics of Neurodiversity*), pois os neurologicamente diferentes (*Neurologically Different*) representam uma nova categoria política de classe/gênero/raça e aumentarão a compreensão do modelo social da deficiência.

Busca-se com o movimento da neurodiversidade:

Modificar a corrente percepção estigmatizante a respeito das neurominorias; Destacar elementos positivos da neurodivergência em substituição a uma percepção baseada unicamente em déficits; Lutar para que pessoas neurodivergentes marginalizadas tenham 'papeis valiosos' na sociedade; Demonstrar que a inclusão social das neurominorias beneficia toda a sociedade (Abreu, 2021, p. 24).

Ortega (2008) menciona, inclusive, certos conflitos envolvendo o movimento de pessoas autistas e o movimento de pais e familiares dessas, tendo em vista que esses últimos, por muitas vezes, buscam encontrar uma cura. Aponta também certa preocupação sobre estudos que visam a possibilidade de identificação genética de pessoas que tenham maior ou menor propensão a terem filhos com genes autistas.

---

invalidação enquanto pessoa em uma família afetada por uma “deficiência oculta” que nem nós, nem a própria sociedade reconhecíamos como o que realmente era (Singer, 2017).

Evidentemente, a posição no debate identitário determina a posição em relação à busca pela cura e às terapias. À medida que os pais de autistas falam de "ter" autismo e acolhem tentativas de cura e terapia, os movimentos da neurodiversidade apostam no "ser" autista e se opõem às tentativas de cura e às terapias cognitivas (Ortega, 2008, online).

Grande cenário para uma melhor compreensão do autismo e da Síndrome de Asperger foram os Estados Unidos. Enquanto se instituía o Dia do Orgulho Autista, em 18 de junho, ao mesmo tempo buscava-se responder a acusações que mencionavam uma "epidemia de autistas" no país (Abreu, 2021).

Segundo Wuo e Brito (2023), no cenário acadêmico, a terminologia neurodiversidade foi incorporada pelos estudos críticos do autismo, do inglês *critical autism studies* (CAS). OS CAS foram criados em 2012, no Canadá, por uma dupla de pesquisadores, estando organizados os estudos em três eixos:

a) a ênfase nos modos como as relações de poder produzem o conhecimento sobre o autismo; b) a busca por novas narrativas sobre o autismo que discutam os discursos predominantes do modelo biomédico, centrado no déficit enadegradação; e c) a construção de novas estruturas analíticas sobre o estudo da natureza e da cultura do autismo, com base em pressupostos teórico-metodológicos inclusivos (Wuo; Brito, 2023, p. 3).

No ano de 2013 foi inserido no Manual da Associação Americana de Psiquiatria (DMS) o Transtorno do Espectro Autista (TEA) pela primeira vez, sendo a classificação elaborada em conjunto com pessoas autistas. Assim, compreende-se como uma condição de neurodesenvolvimento caracterizado pela dificuldade de comunicação e interação social, bem como se fazem presentes comportamentos restritivos e repetitivos (Abreu, 2021).

Abreu (2021) refere que a neurodiversidade ainda se encontra diretamente ligada com os estudos do autismo, mas existem tentativas para se debater mais especificamente abordando a deficiência cognitiva em si. O "guarda-chuva" da neurodiversidade pretende englobar Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), dislexia, Síndrome de Tourette, discalculia e autismo. Há ainda outras condições que se pretende unir como o transtorno obsessivo compulsivo (TOC), esquizofrenia, transtorno *borderline* e o transtorno de personalidade antissocial.

Em análise efetuada por Wuo e Brito (2023), a abordagem sobre educação de pessoas autistas vinculadas ao paradigma da neurodiversidade ainda é escassa

no Brasil e na América Latina. Tal situação pode ser explicada inclusive pelo fato de que os anos 2010 foram considerados como a década da primeira onda de ativistas autistas no Brasil, tendo em vista a expansão do acesso ao diagnóstico de autismo, ampliação de políticas públicas específicas e maior acesso à internet (Abreu, 2021).

Compreende-se como relevante e necessária a abordagem acerca da neurodiversidade, devendo a nomenclatura se expandir e se tornar de conhecimento de todos. Pelo levantamento histórico efetuado, nota-se que a própria criadora da terminologia teve dificuldades em difundir sua compreensão, porém, atualmente já é possível perceber como termo reconhecido principalmente nos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá.

#### **4.3 A emergência dos direitos das pessoas com deficiência: análise histórica até a Convenção**

Ao mencionar a emergência dos direitos de pessoas com deficiência, busca-se apresentar as primeiras iniciativas de países e organizações sociais visando um reconhecimento das pessoas com deficiência como cidadãos e membros sociais ativos. Pretende-se ressaltar que deficiência e/ou neurodiversidade não são impedimentos para a prática de atos da vida civil.

Apresentando apanhado histórico acerca de algumas iniciativas legislativas de países, Nussbaum (2013) cita legislações de outros países, com conteúdo mais relacionados com impedimentos mentais. Nos Estados Unidos, à época dos anos 1990, o sistema de tutela variava de estado para estado, porém, mesmo sob a roupagem de proteção para pessoas com deficiência, para muitas pessoas com impedimentos mentais não era possibilitado o direito ao voto, mesmo quando não havia nenhum tipo de impedimento cognitivo.

Ainda que os estados ofereçam formas de tutela parcial ou temporária, há uma carência geral de clareza “sobre quais opções maximizam uma autonomia” que “pode levar a um desempoderamento [*disempowerment*] desnecessário de algumas pessoas portadoras de deficiência”. Quarenta e dois estados e três territórios proíbem pelo menos alguns indivíduos com deficiência intelectual de votar (Nussbaum, 2013, p. 240).

Outras nações revisaram suas legislações e propuseram alternativas com enfoque na dignidade da pessoa humana e na capacidade de escolha. Citando o

exemplo de Israel, Nussbaum (2013) destaca a Lei de Igualdade de Direitos para Pessoas Portadoras de Deficiência do país, a qual foi aprovada em 1999 e estabeleceu que pessoas com deficiência tem direito à participação igual e ativa em todas as principais esferas da vida e direito à assistência para necessidades humanas que permitam que vivam com o máximo de independência, em privacidade e em dignidade para que lhes seja possível realizar plenamente o seu potencial.

Na Suécia, desde 1994, foi estabelecida uma pluralidade flexível de assistência. O serviço assistencial para pessoas com deficiência mental é a de mentoreamento<sup>76</sup>, *mentorship*, a qual não altera os direitos civis da pessoa mentoreada. O mentor age apenas com o consentimento da pessoa e tem direitos e deveres similares aos de quem possui uma procuração (Nussbaum, 2013).

O tribunal que nomeia um *god man* pode adaptar a relação às necessidades do indivíduo. A solicitação desses serviços pode ser feita pela própria pessoa em questão, um parente ou os seus guardiães públicos. Esses mentores são pagos por seus serviços pelo Estado. O maior contingente de pessoas com mentores é constituído por idosos (Nussbaum, 2013, p. 241).

Caso o mentoreamento pareça insuficiente é possível a utilização de outras abordagens, como um administrador ou guardião, *forvaltare*, ou quando a pessoa com deficiência parece estar sofrendo graves riscos, pode ser nomeado um guardião, o qual pode tomar decisões em nome da pessoa assistida, *trustee* (Nussbaum, 2013).

A lei alemã da tutela, *Betreuungsgesetz*, reformada em 1992, oferece uma abordagem procedimental, com ênfase em princípios da liberdade, necessidade, flexibilidade, autodeterminação e proteção de direitos a fins de garantir que o guardião siga os desejos da pessoa assistida, desde que isso não signifique um risco para o bem-estar dessa pessoa (Nussbaum, 2013).

Todas essas reformas legais, perseguidas por pessoas com impedimentos e deficiências mentais e seus defensores, no marco de um crescente movimento internacional pela plena igualdade dos direitos, enfatizam a importância de um enfoque que veja as pessoas portadoras de deficiência como detentoras de direitos plenamente iguais, merecedoras de um amplo campo de serviços sociais que lhes garantam que possuem a chance de exercer seus direitos (Nussbaum, 2013, p. 243).

---

<sup>76</sup> A pessoa que exerce a função de mentor é chamada de *god man*, homem bom.

De forma indireta, pode-se mencionar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, reconheceu a dignidade inerente a todos membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis estabelecendo em seu artigo 1º que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (Declaração Universal Dos Direitos Humanos, 1948).

No que tange à legislação brasileira, insta mencionar que, desde a colonização até a Proclamação da República brasileira, não havia menção a direitos de pessoas com deficiência. As Constituições também não expressavam diretamente direitos dessas pessoas, visto que é na Constituição Federal de 1967 que há a primeira menção a direitos de pessoas com deficiência. Conforme a Emenda Constitucional 1, de 1969, no artigo 175, inciso IV, foi acrescentado “lei especial sobre assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais”. Já em 1978, a Emenda Constitucional 12, em seu artigo único, visou a garantia de melhores condições sociais para as pessoas com deficiência (Figueira, 2021).

Ao mesmo tempo, em nível internacional, em 1971 a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Declaração dos Direitos das Pessoas com Retardo Mental. Depois, em 1975, ocorreu a aprovação da Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes e, no ano seguinte, através da Resolução 31/123 foi proclamado o Ano Internacional das Pessoas Deficientes. Entre 1970 e 1980 ocorreu a Década da Reabilitação, proclamada pela *Rehabilitation International* da ONU. Vigorava, na época um paternalismo em relação com as necessidades e potencialidades das pessoas com deficiência. Não lhes era permitido voz nem voto nas decisões que lhes afetavam a vida. Eram profissionais de reabilitação e educadores que decidiam o que era melhor para essas pessoas (Figueira, 2021).

Segundo estimativas da ONU e suas agências especializadas, em relatório publicado em 1977, pelo menos 10% da população de qualquer país do mundo sofre com algum tipo de incapacidade física ou mental, o que totaliza cerca de 400 milhões de pessoas com deficiência no mundo (Silva, 1993).

No Brasil, em 1980, movimentos organizados por pessoas com deficiência eclodiram no país em diversas cidades. Em São Paulo, por exemplo, as pautas estavam relacionadas com a programação do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, declarado pela ONU para o ano de 1981, além da implementação de lei

pertinente para pessoas com deficiência, a eliminação de barreiras arquitetônicas, o problema dos impostos, o papel da mídia e a ampliação do movimento em todos os setores da sociedade (Figueira, 2021).

A partir de 1981 a situação das pessoas com deficiência passou a ser ampliada na sociedade. Elas próprias, começaram a tomar consciência em seus espaços como cidadãos, se organizando em associações, grupos. Tais grupos, que inicialmente atuavam de forma isolada, passaram a agir em conjunto, formando núcleos e associações maiores. O Ano Internacional da Pessoa Deficiente, 1981, foi um marco significativo, mudando a experiência das pessoas com deficiência no mundo, deixando de ficar à margem dos acontecimentos. Ocorreram muitas manifestações, como por exemplo, entre os dias 25 e 30 de outubro de 1981 foi realizado em Recife o I Congresso Brasileiro de Pessoas Deficientes, que contou com mais de 600 participantes. No ano de 1982, em São Bernardo do Campo foi instituído o Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência, no dia 21 de setembro de cada ano (Figueira, 2021). Uma das primeiras iniciativas que se tornou grande marco mundial foi a publicação de um livro, em inglês e espanhol, pela ONU, em 1982. Segundo Figueira (2021, p. 124):

As fotos que ilustravam a publicação demonstravam imagens delas procurando conquista espaço e cidadania na sociedade, enfrentando problemas cotidianos (como levar um violoncelo estando sentado em uma cadeira de rodas) e domésticos (como dar banho no filho sendo tetraplégica). A importância está no fato de que a imagem a ser divulgada deve ser a mais natural possível, ou seja, a mais real.

No ano de 1984, já com mais sustentação para a estrutura do movimento das pessoas com deficiência, surgiram a Federação Brasileira de Entidades de Cegos (FEBEC), a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF), a Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos (FENEIS), o Movimento de Reintegração dos Hansenianos (MORHAN) e o Conselho Brasileiro de Entidades de Pessoas Deficientes<sup>77</sup>. Em 1985 surgiu a Sociedade Brasileira dos Ostmizados, em 1987 a Associação de Paralisia Cerebral do Brasil (APCB). Os movimentos sociais também se expandiram em nível internacional, de modo que a ONEDEF passou a representar o Brasil na *Disable People's International*, além de brasileiros com

---

<sup>77</sup> Segundo Figueira (2021) esse conselho atuou por dois anos. Era organizado e gerido pelas próprias pessoas com deficiência como uma forma de autoajuda, sob o lema de Plena Participação e Igualdade.

deficiências visuais filiarem-se à União Mundial de Cegos (UMC) e à União Latino-Americana de Cegos (ULAC). As pessoas surdas, através da FENEIS se filiaram ao *World Federation of Deaf* (Figueira, 2021).

A Constituição Federal brasileira de 1988 passou a estabelecer diversos dispositivos referentes aos direitos das pessoas com deficiência, em relação a ensino, cargos, atendimento especializado, locomoção, trabalho, proteção e integração. Os dispositivos versam sobre a não discriminação salarial e critérios de admissão de trabalhadores com deficiência, cuidados com saúde, proteção e integração social como competência da União, Estados e Distrito Federal, percentual em cargos públicos, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, benefício assistencial, atendimento educacional especializado e acessibilidade em locais públicos (Brasil, 1988).

Destaque-se que, no texto constitucional, são feitas menções a proteção da pessoa com deficiência, no que tange ao trabalho, previdência, saúde, educação, bem como outros mínimos existenciais, bem como a igualdade de tratamento. Disposições essas que foram feitas sob um viés assistencial e foram voltadas para a integração<sup>78</sup> das pessoas com deficiência na vida em comunidade.

O legislador constituinte, em atenção às diferenças e vulnerabilidades, contemplou as pessoas com deficiência em normas específicas. Vedou a discriminação em relação ao salário e critérios de admissão de trabalhadores com deficiência, como consta na redação do artigo quinto, inciso III e artigo sétimo, inciso XXXI<sup>79</sup>.

No que diz respeito com as reservas de percentual dos cargos e empregos públicos, há referência no artigo 37, inciso VIII<sup>80</sup>; quanto à aposentadoria para pessoas

---

<sup>78</sup> Note-se que a abordagem aqui utiliza a palavra integração e não inclusão. A integração está relacionada com a inserção de uma pessoa com deficiência preparada para conviver na sociedade. A inclusão ocorre quando há um esforço da sociedade/governo para que a pessoa com deficiência possa conviver na sociedade, através de acessibilidade, igualdade de direitos etc.

<sup>79</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante. Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (Brasil, 1988).

<sup>80</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão (Brasil, 1988).

com deficiência há a adoção de critérios e requisitos diferenciados, conforme a redação do artigo 40, §4º, I e artigo 201, 1º<sup>81</sup>; no que tange à assistência social com objetivo de habilitação, reabilitação e promoção de integração na vida comunitária há menção no artigo 203, IV<sup>82</sup>. No mesmo artigo 203, em seu inciso V também existe previsão de garantia de um salário mínimo de benefício mensal para aqueles que comprovem que não possuem condições de prover seu próprio sustento ou que sua família não consiga fazê-lo; há garantia também de atendimento educacional especializado, conforme artigo 208, III<sup>83</sup>; garantia de acesso adequado a lugares e edificações públicas, além de acessibilidade em veículos de transporte coletivo, conforme artigos 227, §2º e 244<sup>84</sup>.

A Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989 reafirma a competência da CORDE nas ações governamentais e medidas que a eles se referem (art. 12, I). Essa lei passa a ser regulamentada 10 anos depois, pelo Decreto 3.298 de 24 de dezembro de 1999, que também dispôs sobre a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e outras normas e providências.

---

<sup>81</sup> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I portadores de deficiência. Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...] § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar (Brasil, 1988).

<sup>82</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (Brasil, 1988).

<sup>83</sup> Art. 208, III Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (Brasil, 1988).

<sup>84</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º (Brasil, 1988).

Também na época foi declarada a Década das Pessoas Portadoras de Deficiência pelas Nações Unidas, unificando ações que foram implantadas internacionalmente. Foi criado o Programa de Ações Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência em 1992, destacando que:

Das Pessoas com Deficiência deve-se esperar que desempenhem seu papel na sociedade e cumpram suas obrigações como adultos. A imagem das pessoas com deficiência depende de atitudes sociais baseadas em fatores diferentes, que podem constituir a maior barreira à participação e à igualdade. Deveríamos ver a deficiência pela bengala branca, as muletas, os aparelhos auditivos e as cadeiras de rodas, mas não pela pessoa. É necessário centrar-se sobre a capacidade das pessoas com deficiência e não em suas limitações (Figueira, 2021, p. 126).

Insta mencionar que, no ano de 2002, foi reconhecida, no Brasil, a Língua Brasileira de Sinais – Libras, como meio legal de comunicação e expressão, conforme expresso na Lei 10.436/2002. O artigo primeiro<sup>85</sup>, p. ú. define Libras como “forma de comunicação e expressão, em que o sistema linguístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constituem um sistema linguístico de transmissão de ideias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil” (Brasil, 2002).

Outros avanços ocorreram nos mais diversos campos, inclusive na educação, conforme se abordará no item específico, com a Declaração de Salamanca, em 1994. Porém os avanços mais exponenciais no que tange aos direitos de pessoas com deficiência foram percebidos com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, conforme abordagem que segue.

#### **4.4 A promoção dos direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Lei Brasileira de Inclusão como marcos legislativos**

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência inaugura um momento primordial para os direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com

---

<sup>85</sup> Art. 1º É reconhecida como meio legal de comunicação e expressão a Língua Brasileira de Sinais - Libras e outros recursos de expressão a ela associados. Parágrafo único. Entende-se como Língua Brasileira de Sinais - Libras a forma de comunicação e expressão, em que o sistema linguístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constituem um sistema linguístico de transmissão de idéias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil (Brasil, 2002).

deficiência, tendo em vista que abrange inúmeros pontos específicos e determina que os Estados signatários adotem medidas promocionais a esses direitos.

A expressão “pessoas com deficiência” passou a ser utilizada oficialmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas a partir da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 13 de dezembro de 2006. No Brasil, a expressão passou a substituir, a partir dos anos 1990, termos como “pessoa deficiente”, “pessoas portadoras de deficiência” e “portadores de deficiência”, termos esses constantes inclusive no texto constitucional de 1988<sup>86</sup> (Madruga, 2019).

Importante ressaltar que o termo “pessoa com deficiência” passou a ser utilizado, oficialmente, a partir da Convenção, sendo que, anteriormente, falava-se em pessoa portadora de deficiência e portador de deficiência, como consta em diversos trechos da Constituição Federal. O termo “portador” enfatiza que a pessoa carrega consigo uma deficiência, que seria uma posse, o que não condiz com a realidade (Goldfarb, 2009, p. 30).

Também ocorreu uma proposta de modificação do termo para “pessoas portadoras de necessidades especiais”. Porém, tal nomenclatura não trata exclusivamente da pessoa com deficiência, abarcando também gestantes, idosos e qualquer pessoa que se encontre em situação que necessite de tratamento diferenciado (Fonseca, 2006, p. 136).

O conceito científico de deficiência mais atualizado é encontrado na própria Convenção, em seu artigo 1º, o qual afirma que:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (Brasil, 2009).

Acerca de impedimento/comprometimento e deficiência, se faz necessário distinguir, pois, de acordo com Piccolo (2022, p. 42), o impedimento acompanha a vida humana desde seus primórdios.

Não há uma única sociedade conhecida que não tenha um complexo sistema de crenças e práticas relativas à existência de impedimentos entre seus membros, estrutura formuladora de explicações sobre o porquê alguns

---

<sup>86</sup> Madruga (2019) destaca a expressão “pessoas portadoras de deficiência” como um avanço frente a outros dois termos contidos em textos constitucionais anteriores: “deficiente” e “excepcional”.

sujeitos devem ser integrados plenamente à coletividade enquanto outros se veem impedidos da realização de certos afazeres/atividades.

A partir da perspectiva cultural, defende Piccolo (2022) que a deficiência somente existe quando as pessoas vivenciam discriminações com base nas limitações funcionais percebidas, as quais se encontram influenciadas por componentes culturais, ideológicos, políticos, sanitários, econômicos e religiosos. Defende essa definição de deficiência para fins de se pensar em soluções para a problemática da falta de inclusão das pessoas com deficiência nas sociedades.

A deficiência é inerente à pessoa que a possui. Assim, não se carrega, não se porta, não se leva consigo como se fosse algo sobressalente ou um objeto. Da mesma forma, não é sinônimo de doença, tampouco antônimo de eficiência (Madruga, 2019). Da mesma forma a neurodiversidade, conforme mencionado anteriormente, não deve ser vista como algo passível de cura e sim como conexão neurológica atípica.

Martins (2008) salienta que não se deve colocar a deficiência em uma concepção puramente médica, de modo a ser associada a uma doença. Deve ser compreendida como parte do desenvolvimento social e de direitos humanos, passando a ser concebida de uma forma mais personalizada e social. É a própria pessoa com deficiência que vai gerir a sua vida, mesmo com os limites que sua deficiência venha a impor, deste modo, deve-se devolver à mesma uma posição ativa, sendo que muitas vezes lhe é negada tal independência, de modo a ser tutelada pela família, por instituições ou pelo próprio Estado.

É importante a utilização de terminologias adequadas para identificar determinadas categorias ou grupos sociais, pois contribui para afastar estigmas, atitudes discriminatórias, informações incompletas e incorretas, além de reforçar a autoestima daqueles que sempre foram excluídos (Madruga, 2019).

Partindo para a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, importa destacar que a proposta da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a fim de avançar na consolidação de uma sociedade inclusiva consiste em repensar o mundo e a forma como os espaços e a comunicação são concebidos, de modo a incluir todos os seres humanos. Tal ideário parte de um novo olhar sobre a pessoa com deficiência, no qual suas limitações funcionais não sejam determinantes

sobre seu destino, além de requererem que o ambiente onde vivem disponha de recursos necessários para possibilitar a sua efetiva participação (Lopes, 2016).

A Convenção surge como resposta da comunidade internacional à longa história de discriminação, exclusão e desumanização das pessoas com deficiência. É inovadora em muitos aspectos, tendo sido o tratado de direitos humanos mais rapidamente negociado e o primeiro do século XXI. Incorpora uma mudança de perspectiva, sendo um relevante instrumento para a alteração da percepção da deficiência, reconhecendo que todas as pessoas devem ter a oportunidade de alcançar de forma plena o seu potencial (Piovesan, 2021, p. 321-322).

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo foram os primeiros tratados internacionais de direitos humanos a ser aprovados nos termos do §3º do artigo 5º, através do Decreto Legislativo 186 de 2008. O Brasil depositou o documento de ratificação dos autos junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 1º de agosto de 2008. A Convenção entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro em 31 de agosto de 2008, no plano jurídico externo, em conformidade com o Decreto 6.949, de 2009.

Foi a Convenção que deu origem, em 2015, ao Estatuto da Pessoa com Deficiência, ou como se pretende abordar, Lei Brasileira de Inclusão (LBI), Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. A partir de sua qualificação como norma constitucional, duas consequências decorreram de imediato. As diretrizes primordiais e indispensáveis para a interpretação da LBI encontram-se na Convenção e, as pessoas com deficiência passam a estar resguardadas diretamente pela Constituição, à qual poderão recorrer diretamente caso ocorram ofensas aos seus direitos (Barboza; Almeida, 2018).

No que tange ao preâmbulo da Convenção, menciona-se o fato de que as pessoas com deficiência são mais suscetíveis à discriminação e, neste preâmbulo é reforçada a ideia do movimento de vida independente, ao afirmar que esse “está valorizado quando se assinala a autonomia e independência individuais das pessoas com deficiência, inclusive da liberdade delas fazerem suas próprias escolhas” (Vital, 2008, p. 23).

Quanto aos propósitos da Convenção, o documento os apresenta em seu artigo primeiro, a fim de “promover, proteger e assegurar o desfrute pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por parte de todas as

peças com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (Brasil, online).

Pode-se referir que a Convenção representa a reafirmação do conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pode ser considerada como um marco para os direitos fundamentais e principalmente para seu público-alvo. Surge para promover, defender e garantir condições de vida com dignidade e a emancipação dos cidadãos do mundo que tenham alguma deficiência (Maior, 2008, p. 32).

Frisa a Convenção que as pessoas com deficiência devem ter a oportunidade de participar de forma ativa dos processos decisórios relacionados com políticas e programas que as afetem. Desse modo, estão obrigados os Estados a consulta-las quando da elaboração e implementação de leis e medidas para efetivar a Convenção e outras políticas que impactem suas vidas. Insta mencionar que a Convenção contempla as vertentes repressiva, relacionada com a proibição da discriminação, e promocional, relacionada com a promoção da igualdade, no que tange aos direitos das pessoas com deficiência. Enuncia a possibilidade dos Estados de adoção de medidas especiais para acelerar ou alcançar a igualdade de fato das pessoas com deficiência (Piovezan, 2021).

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) entrou em vigor em janeiro de 2016 e trouxe profundas alterações para o ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer nova sistemática de proteção e promoção dos direitos das pessoas com deficiência. Ênfase merece o artigo terceiro<sup>87</sup> da LBI, visto que apresenta conceituações que são de suma importância para a compreensão de condições que possam impedir ou atrapalhar, ou, por outro lado, melhorar o alcance da igualdade e não discriminação que são objeto da LBI.

Dentre as conceituações apresentadas, destaca-se a acessibilidade, a qual é de suma importância para o alcance de condições de igualdade para as pessoas com deficiência. Se reflete, relacionada com a temática da presente tese, principalmente para o acesso ao ensino superior. É considerada pela LBI, em seu artigo 3º, como a

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2015).

---

<sup>87</sup> Art. 3º Para fins de aplicação desta lei, consideram-se [...].

Outro item que se refletirá em relação ao ensino superior, como se verá, são as barreiras, também mencionadas no artigo 3º e classificadas pela LBI em seis categorias distintas:

Barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias (Brasil, 2015).

Nota-se que são os pontos ligados com barreiras os que mais apresentam entraves para o pleno desenvolvimento e igualdade de condições para as pessoas com deficiência. É possível, mesmo através de um rápido olhar pelas cidades, identificar barreiras urbanas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e informação e atitudinais.

Recentemente foi promulgada a Lei 14.624<sup>88</sup>, em 17 de julho de 2023, que institui o uso do cordão de fita com desenhos de girassóis para a identificação de pessoas com deficiências ocultas. A Lei acrescenta essa opção para pessoas com deficiências ocultas. Entende-se que seu uso visa, principalmente, evitar barreiras atitudinais, tendo em vista possíveis constrangimentos que essas pessoas possam ter, em sua rotina, por não possuírem deficiência compreendida como visível/aparente (Brasil, 2023).

---

<sup>88</sup> Art. 1º A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A: “Art. 2º-A. É instituído o cordão de fita com desenhos de girassóis como símbolo nacional de identificação de pessoas com deficiências ocultas. § 1º O uso do símbolo de que trata o caput deste artigo é opcional, e sua ausência não prejudica o exercício de direitos e garantias previstos em lei. § 2º A utilização do símbolo de que trata o caput deste artigo não dispensa a apresentação de documento comprobatório da deficiência, caso seja solicitado pelo atendente ou pela autoridade competente” (Brasil, 2023).

Destaque-se, a alteração no sistema das capacidades, de modo que não há mais que se falar em pessoas absolutamente incapazes, além dos menores de 16 anos. Aquelas pessoas que, por qualquer causa, não possam exprimir sua vontade, passam a ser consideradas como relativamente incapazes e não mais absolutamente (Freitas, 2019).

A presença de uma deficiência era pressuposto bastante para retirar das pessoas a capacidade jurídica para estabelecer relações existenciais, tomando-se sempre como argumento o caso das deficiências mais severas, as quais eram e ainda são generalizadas para impedir, de modo difuso, o exercício de direitos existenciais, notadamente os relacionados à vida familiar (Barboza; Almeida, 2018, p. 61).

A alteração na compreensão de capacidade civil é o tema que mais repercutiu em relação a LBI. Foi reconhecida a capacidade civil de pessoas com deficiência para os mais diversos atos da vida civil, conforme elencados no artigo 6<sup>o</sup><sup>89</sup> do texto legal. Assim, é possível referir ao direito de casar e constituir união estável, exercer direitos sexuais e reprodutivos, direito de decidir sobre número de filhos e acesso a informações sobre reprodução e planejamento familiar, vedação de esterilização compulsória, direito à família e à convivência familiar e comunitária e, direito à guarda, tutela, curatela e a adoção (Brasil, 2015).

Brazzale (2018) menciona que na LBI há uma ruptura com a ideia de que a capacidade jurídica é o critério da titularidade dos direitos fundamentais, proclamando um tratamento humanista que produz uma reviravolta no regime das capacidades e do direito protetivo.

Assim, a LBI menciona que toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades, tal qual as demais pessoas e que não sofrerá nenhuma espécie de discriminação. Nesse sentido, apresenta uma série de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência, a fim de garantir a dignidade e a inclusão dessas (Berlini, 2020). Ademais, deixa claro a lei que é dever do Estado, sociedade e família assegurar para as pessoas com deficiência, com prioridade, a efetivação de seus direitos fundamentais.

---

<sup>89</sup> Art. 6<sup>o</sup> 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; 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).

A Lei Brasileira de Inclusão apresenta cerca de 43 artigos acerca dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. Destacam-se: o direito à vida; direito à habilitação e reabilitação; direito à saúde; direito à educação, sendo esse o principal direito a ser abordado no decorrer da tese; direito à moradia; direito ao trabalho; direito à assistência social; direito à previdência social; direito à cultura, esporte, turismo e lazer e; direito ao transporte e à mobilidade (Brasil, 2015).

Altera o instrumento da curatela e insere o instituto da tomada de decisão apoiada como forma de assegurar direitos das pessoas com deficiência. Barboza e Almeida (2020) destacam esses instrumentos como forma de resguardar o direito de decisão das pessoas com deficiência na medida de sua autonomia. A tomada de decisão apoiada é utilizada em situações nas quais, mesmo que superadas as barreiras e feitas as adaptações razoáveis, não é como, ou exige sacrifício/sofrimento para a pessoa com deficiência, de modo que essa elege duas pessoas para prestar apoio em decisão sobre atos da vida civil, fornecendo-lhes elementos e informações necessários para que possam exercer sua capacidade.

No caso de não ser efetivamente possível realizar ato, sem prejuízo dos interesses da própria pessoa, pode-se ocorrer a curatela, sendo essa medida extraordinária, utilizada apenas quando for necessário para atender o melhor interesse da pessoa com deficiência e não outro qualquer e, afeta tão somente os atos relacionados aos direitos patrimonial e negocial (Barboza; Almeida, 2020).

Tendo em vista a LBI possuir 127 artigos, não se pretende, na presente tese, abordar artigo por artigo, item por item. Desse modo, buscou-se mencionar os itens que mais repercutiram no cenário brasileiro, bem como se apresentou apenas informações mais principiológica acerca da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Inaugura-se, no próximo tópico, em específico o direito à educação das pessoas com deficiência.

#### **4.5 A Educação como forma de inclusão social para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência: primeiros passos**

Insta mencionar, no presente tópico, como ocorreu a promoção da educação para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Destaque-se que se tratam de recortes temporais os quais, em sua maioria, estarão relacionados com a educação

especial, tendo em vista que, nesse primeiro cenário, a educação acontecia de forma apartada.

Após deixar de ser colônia de Portugal e passar a se constituir como República, destaque-se que o enfoque capitalista, que dominava a política do país recém fundado, estava ligado com a produção agrícola, principalmente com a oligarquia cafeeira. Na sequência, passou-se para um período industrial, de modo que a extensão do direito ao voto, vinculou-se à idade e alfabetização, com exclusão das mulheres, mendigos, soldados, praças e religiosos obrigados a voto de obediência, não ocasionando mudanças significativas no sentido de pessoas buscarem escolas. A alfabetização se resumia a escrita do nome (Januzzi, 2012).

Conforme aborda Januzzi (2012), em 1900 havia cerca de 63% de analfabetos na população de mais de 15 anos, subindo esse número para 67% em 1920. A escola, em 1890 atingia 18 em cada 1.000 habitantes em idade escolar, subindo para 41 em 1920 e 54 em 1932.

Vale acentuar que Educação em nosso país sempre foi o centro de atenção apenas nos momentos em que os segmentos dominantes da sociedade sentiram necessidade, ou seja, por fatores condicionantes de votos nos pleitos eleitorais; na exigência de mão de obra instrumentalizada, quando passamos para a era industrializada, dentre outros interesses políticos. E, com a educação de pessoas com deficiência, não foi diferente. Só quando elas passaram a ser vistas como “problema” é que se iniciou, mesmo de forma modesta, atendimentos educacionais a elas (Figueira, 2021, p. 74).

A educação de pessoas com deficiência no Brasil surgiu pelo trabalho promovido por pessoas sensibilizadas com o problema que encontraram apoio governamental, de modo precário, mas em momento no qual a elite brasileira estava preocupada em elevar o país ao nível do século. O país importou a educação da França para cegos, surdos e deficientes mentais. Porém, prevaleceu o descaso do Brasil por essa educação e pela educação popular em geral. O enfoque principal da educação especial estava relacionado ao trabalho, principalmente na habilitação que lhe desse autonomia para conduzir suas vidas e auxiliar suas famílias. (Januzzi, 2012).

Assim, destaca Mazzotta (2001), a evolução da Educação Especial no Brasil em dois períodos distintos: 1854 a 1956 – iniciativas oficiais e particulares; 1957 aos dias atuais – iniciativas oficiais de âmbito nacional.

O atendimento escolar especial para pessoas com deficiência iniciou na década de cinquenta do século passado. A primeira instituição para pessoas cegas foi o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, iniciado em 12 de setembro de 1854, fundado pelo Imperador Dom Pedro II. Em 1890, o nome do instituto foi alterado para Instituto Nacional dos Cegos (INC) e, no ano seguinte, passou a denominar-se Instituto Benjamin Constant (IBC), em homenagem a seu ex-diretor Benjamin Constant Botelho de Magalhães. Referido instituto foi a primeira instituição de educação especial da América Latina (Mazzotta, 2001).

O instituto destinava-se ao ensino primário e alguns ramos do secundário, ensino de educação moral e religiosa, além de música, ofícios e trabalhos manuais, em regime de internato. Possibilitava que seus alunos fossem “repetidores” e após o exercício de dois anos nessa função, possuíam o direito de trabalharem como professores na instituição. “O relatório de 22 de julho de 1872 afirmava que, dos 16 alunos educados no instituto, mais de 81% tornaram-se ali professores” (Januzzi, 2012, p. 11).

Em 1857, foi criado, na cidade do Rio Janeiro, por Dom Pedro II, o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, o qual, em 1957 passou a se chamar Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES). Em 1857, fundada a instituição, foi aprovada verba anual e pensão para dez alunos, a serem indicados pelo imperador. O Instituto iniciou suas atividades com sete alunos (Januzzi, 2012).

Apesar de iniciativas pioneiras, o IBC e o INES ofertavam um atendimento precário. No ano de 1872, por exemplo, foram atendidos apenas 35 cegos e 17 surdos, enquanto que, à época, existia um contingente de 15.848 cegos e 11.595 surdos. Em 1925 foram criadas as Escolas para Anomalias, visando o atendimento de crianças com deficiência intelectual (Figueira, 2021). Referidos institutos foram, no início do século XXI, as únicas instituições federais brasileiras de atendimento de pessoas com deficiência, subordinadas ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) (Martins, 2015).

Ainda no Segundo Império há registro de outras ações voltadas para o atendimento pedagógico, ou médico-pedagógico de pessoas com deficiência. Em 1874, o Hospital Estadual de Salvador, na Bahia, hoje Hospital Juliano Moreira, iniciou a assistência para deficientes mentais (Mazzotta, 2001).

Em 1926 foi fundado o Instituto Pestalozzi, instituição especializada no atendimento de pessoas com deficiência mental. E em 11 de dezembro de 1954 é fundada a primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), na cidade

do Rio de Janeiro, “após a chegada ao Brasil de Beatrice Bemis, procedente dos Estados Unidos, membro do corpo diplomático norte-americano e mãe de uma criança com Síndrome de Down” (Martins, 2015, p. 89).

A Apae - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais nasceu em 1954, no Rio de Janeiro. Caracteriza-se por ser uma organização social, cujo objetivo principal é promover a atenção integral à pessoa com deficiência, prioritariamente aquela com deficiência intelectual e múltipla. A Rede Apae destaca-se por seu pioneirismo e capilaridade, estando presente, atualmente, em mais de 2 mil municípios em todo o território nacional (<https://www.apaes.org.br/guarapari/noticias/detalhe/historia-apae>).

A partir de 1930 surgiram associações de pessoas preocupadas com a situação das pessoas com deficiência, de modo que a esfera governamental segue desencadeando ações visando atender a peculiaridade desses jovens, criando escolas junto a hospitais. Seguiram surgindo entidades filantrópicas especializadas, além do surgimento de formas diferenciadas de atendimento em clínicas, institutos psicopedagógicos e centros de reabilitação, geralmente particulares, a partir de 1950 (Januzzi, 2012).

Insta mencionar que, também a partir de 1930, muitos educadores envolvidos na educação de pessoas com deficiência passaram a empregar a expressão “ensino emendativo”. A expressão provém do latim *emendare* e significa corrigir falta, tirar defeito, ou seja, essa forma de ensino tinha por finalidade “suprir falhas decorrentes da anormalidade, buscando adaptar o educando ao nível social dos *normais*<sup>90</sup>” (Januzzi, 2012, p. 60, grifos no original).

Na Constituição de 1934 não havia menção sobre educação de pessoas com deficiência, porém, em seu artigo 149 destacava-se que a educação era direito de todos, devendo ser gratuita e obrigatória, sendo possível compreender a abrangência também das pessoas com deficiência (Januzzi, 2012).

A psicóloga e pedagoga russa Helena Antipoff<sup>91</sup> foi de suma importância para a criação de classes especiais do sistema comum. As classes especiais justificavam-

---

<sup>90</sup> Necessário se faz destacar ao fato de que, na presente tese, não se concorda com a utilização das terminologias “normal” e “anormal” a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Na citação se manteve a expressão tendo em vista a abordagem efetuada pelo autor.

<sup>91</sup> Helena Wladimirna Antipoff (1892-1974) foi uma psicóloga e pedagoga russa que depois de obter formação universitária na Rússia, Paris e Genebra, radicou-se no Brasil a partir de 1929, a convite do governo do estado de Minas Gerais. Grande pesquisadora e educadora da criança com deficiência, Helena Antipoff foi pioneira na introdução da educação especial no Brasil, onde fundou a primeira Sociedade Pestalozzi.

se a partir da perspectiva de individualização do ensino, correspondendo a cada criança um ensino apropriado, fosse ela bem-dotada ou pouco dotada. Buscava aproximar a ação pedagógica desenvolvida com o aluno com deficiência com a ação proposta para o ensino regular, além de destacar o treino de habilidades manuais e sensoriais sobre as acadêmicas. Buscou a formação de professores especializados no atendimento para pessoas com deficiência no Brasil. Em 1945 fundou a Sociedade Pestalozzi, no Rio de Janeiro, preparando os primeiros professores especializados (Martins, 2015).

Educadores, como Norberto Souza Pinto, preocupavam-se com a situação de alunos com deficiência. Esse elaborou o conceito de deficiência com base nas normas escolares, tendo em vista que a escola seria o local no qual tais anomalias se manifestariam, pois, a infância, principalmente na idade escolar, é a fase de maior evolução, de modo que justifica que “seriam retardatários todos os que nela não se adaptassem: os cegos, surdos-mudos, os defeituosos, os degenerados, os retardados intelectualmente” (Januzzi, 2012, p. 98).

Norberto fixou sua análise sobre pessoas com deficiências mentais, os subdividindo em três categorias, sendo a primeira os retardados de inteligência, que demonstram um atraso de 2 a 3 anos em seus estudos; os instáveis, indisciplinados e; os mistos, que seriam uma mescla dos dois grupos anteriores. Defendia o educador que as duas últimas classes necessitariam de classes especiais (Januzzi, 2012).

Mazzotta (2001) refere que, na primeira metade de século XX, aproximadamente até 1950, havia quarenta estabelecimentos de ensino regular mantidos pelo poder público que prestavam algum tipo de atendimento especial para pessoas com deficiências mentais, sendo um federal e os demais estaduais. Ademais, quatorze estabelecimentos de ensino regular, sendo um federal, nove estaduais e quatro particulares, atendiam também alunos com outras deficiências.

No Brasil compreende-se como de 1957 até os dias atuais como o segundo período da educação especial, período no qual surgiram campanhas voltas especificamente para as pessoas com deficiência, patrocinadas pelo Governo Federal (Figueira, 2021). Referidas campanhas inauguraram que foi assumido, em nível nacional, o atendimento educacional aos excepcionais (Mazzotta, 2001).

Como marco inicial, Figueira (2021) destaca a Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro<sup>92</sup> (CESB), que tinha por finalidade promover, por todos os meios possíveis, as medidas necessárias para educação e assistência, em todo o território nacional e no mais amplo sentido. Em 1958 surge a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes da Visão, vinculada à direção do IBC, no Rio de Janeiro. Essa campanha, sofreu mudanças estruturais pelo Decreto 48.252/1960, recebendo a denominação de Campanha Nacional de Educação de Cegos (CNEC), passando a estar subordinada ao Gabinete do Ministro da Educação e Cultura. Também em 1960, surge a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais<sup>93</sup> (CADEME), também subordinada ao Gabinete do Ministro da Educação e Cultura.

Ao mesmo tempo em que ocorriam tais campanhas do governo federal, entidades públicas e filantrópicas se faziam presente, como era o caso da APAE e Pestalozzi, que buscavam a inclusão de capítulo sobre a educação de pessoas com deficiência na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>94</sup>, Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Figueira, 2021).

Na Emenda nº 1 à Constituição de 1967, surgiu a primeira proteção específica para a pessoa com deficiência, acrescentando ao texto constitucional que lei especial existirá sobre a educação dos excepcionais, dentre outros direitos elencados. Em 1971, a Lei 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi alterada pela Lei 5.692, de 1971<sup>95</sup>.

Em 1973 é criado órgão específico para determinação política, relacionado com a educação especial, o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), decorrente do Decreto n. 72.425, de 3 de julho de 1973. O órgão surgiu para uma ação política mais efetiva, para organizar o que vinha sendo realizado de forma precária na sociedade:

Escolas, instituições para ensino especializado desse alunado, formação para o trabalho, às vezes mais, às vezes menos integrados à educação

---

<sup>92</sup> Decreto Federal nº 42.728, de 3 de dezembro de 1957.

<sup>93</sup> Decreto Federal nº 48.961, de 22 de setembro de 1960.

<sup>94</sup> Foram acrescidos na lei dois artigos sobre a “Educação de Excepcionais”: Art. 88 – A educação de excepcionais deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade. Art. 89 – Toda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação e relativa à educação de excepcionais receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções (Brasil, 1961).

<sup>95</sup> Artigo 9º - Os alunos que apresentam deficiências físicas ou mentais, os que se encontram em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados deverão receber tratamento especial, de acordo com as normas fixadas pelos competentes Conselhos de Educação (Brasil, 1971).

regular, dependendo, em parte da percepção da família, dos diversos elementos sensibilizados ao tema, militantes dessa educação e da própria comunidade (Januzzi, 2012, p. 117).

Administrativamente, é possível afirmar que o CENESP, desde sua implementação, esteve vinculado diretamente ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), possuindo autonomia administrativa e financeira. Assumiu a coordenação, em nível federal, de iniciativas no campo de atendimento educacional a excepcionais. O órgão passou por diversas transições administrativas, troca de nomenclatura, mas manteve ativa a ideia de capacitar profissionais e promover a educação especial (Januzzi, 2012).

Em 1986 o CENESP foi transformado em Secretaria de Educação Especial (SESPE), com sua sede transferida para Brasília. Após reestruturação do Ministério da Educação, em 1990, a SESPE foi extinta e as atribuições relacionadas com a educação especial passaram para a Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB), constando o setor de departamento específico sobre educação especial e supletiva (Mazzotta, 2001).

Insta mencionar que a comunidade acadêmica manifestou interesse sobre a área da educação, principalmente da educação especial, sobretudo com a criação do Programa de Mestrado em Educação Especial da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) em 1978 e o curso de Mestrado em Educação, em 1979 na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) (Januzzi, 2012).

Importa esclarecer que a presente tese visa a abordagem de acesso, ingresso e manutenção de pessoas com deficiência no ensino superior. Porém, para fins de abordagem histórica e para menção na conclusão, se faz necessário efetuar esse recorte acerca da educação de pessoas com deficiência em séries iniciais, para que sua aprendizagem e alfabetização reflitam no acesso ao ensino superior.

No que tange ao direito à educação, importante destaque é necessário aos movimentos sociais que se intensificaram na década de 1990, os quais foram impulsionadores para ações do Estado a fim de garantir o direito à educação das pessoas com deficiência (Delevati, 2021).

A evolução da educação das pessoas com deficiência, conforme exposto até o presente momento, esteve relacionada com o que se compreende com a *integração* dessas pessoas na sociedade. Com a Declaração de Salamanca, de 1994, inaugura-

se um novo período, uma nova percepção da abordagem sobre a educação de pessoas com deficiência.

Foi nesse momento que os olhares passam a ser direcionados para a *inclusão* das pessoas com deficiência, implicando uma reestruturação do sistema comum de ensino, de modo que a ênfase foi colocada na ação da escola, da educação, como transformadora da realidade.

Zeppone (2011) destaca as primeiras iniciativas de escolas “inclusivistas” em países como Canadá, Itália e Estados Unidos. Com a preocupação de acesso, permanência e qualidade das escolas, a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, resultante da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990, relembra que a educação é um direito fundamental de todos, independentemente de gênero e idade, no mundo inteiro. Assim, a educação serve de contribuição para a construção de um mundo mais seguro e próspero.

Referida Conferência serviu para recolocar a questão educativa no centro das discussões, chamando a atenção mundial para a importância e prioridade da educação, principalmente da educação básica. Além disso, “vem nos chamar a atenção de que se precisamos garantir, no mínimo, as necessidades básicas de aprendizagem é porque já se configura um quadro de exclusão” (Zeppone, 2011, p. 366).

Assim, é possível destacar a situação da inclusão escolar, que surge com a Declaração de Salamanca, sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. Tal Declaração resulta da Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais, realizada na Espanha, em Salamanca, em 1994.

Destaca-se da Declaração que:

escolas regulares que possuam tal orientação inclusiva constituem os meios mais eficazes de combater atitudes discriminatórias criando-se comunidades acolhedoras, construindo uma sociedade inclusiva e alcançando educação para todos; além disso, tais escolas provêm uma educação efetiva à maioria das crianças e aprimoram a eficiência e, em última instância, o custo da eficácia de todo o sistema educacional (Declaração De Salamanca, 1994, p. 1, <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>).

De acordo com a Declaração, a escola, compreendida como inclusiva, visa que todas as crianças, sempre que possível, possam aprender juntas, independentemente de suas diferenças e dificuldades. Deve-se reconhecer as diferentes necessidades dos alunos e atendê-las. Assim, a escola se torna uma contínua prestação de serviços e de ajuda para atender às contínuas necessidades especiais que surgem nas escolas (Zeppone, 2011).

Destaque importante é feito na Declaração sobre os programas de estudos, tendo em vista que esses devem ser adaptados às necessidades das crianças e não o contrário. Na Estrutura de Ação em Educação Especial proposta no documento, é destacado que o princípio que a orienta é o de que as escolas deveriam acomodar todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras.

Aquelas deveriam incluir crianças deficientes e super-dotadas, crianças de rua e que trabalham, crianças de origem remota ou de população nômade, crianças pertencentes a minorias linguísticas, étnicas ou culturais, e crianças de outros grupos desvantajados ou marginalizados (Declaração De Salamanca, 1994, p. 3, <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>).

Destaca, ainda, a Declaração, que a “Educação inclusiva é o modo mais eficaz para construção de solidariedade entre crianças com necessidades educacionais especiais e seus colegas” (Declaração De Salamanca, 1994, p. 5, <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>).

Na tese proposta, versa-se sobre a educação de forma inclusiva, no ensino superior. Porém, destaca-se a relevância da menção à educação inclusiva na educação básica, tendo em vista essa ser base para que pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência tenham acesso ao nível superior de ensino, com qualidade.

A própria Declaração faz menção de que, a sua época, havia milhares de adultos com deficiências e sem acesso sequer a educação básica, principalmente nas regiões em desenvolvimento no mundo, pois poucas crianças com deficiência, no passado, obtiveram acesso à educação. Dentre as mudanças que se fazem necessárias nas escolas, o que se compreende também como necessário no ensino superior, tema que será melhor abordado nos próximos capítulos, destaca a Declaração, as alterações nos currículos, prédios, organização escolar, pedagogia,

avaliação, pessoal, filosofia da escola e atividades extracurriculares (Declaração De Salamanca, 1994, <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>).

Sobre os desafios para a concretização da proposta contida na Declaração de Salamanca, Zeppone (2011) destaca que o Brasil ainda vivencia momentos de exclusão social e escolar. Ainda, refere que as políticas públicas enfrentam um grande desafio, que é o de situar a perspectiva de uma educação inclusiva em um país pobre, marcado por uma grande desigualdade social.

Na sequência, no próximo capítulo, pretende-se abordagem acerca de políticas públicas que sejam direcionadas para a educação, com enfoque na educação inclusiva. Ademais, serão abordadas as principais distinções acerca dos modelos de educação inclusiva e educação especial.

## **5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DAS PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA E A EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

Após o histórico, levantamento de dados, legislações e nomenclaturas relacionadas com a presente tese, pretende-se aprofundar a especificidade da presente tese, que se coaduna com as políticas públicas relacionadas com pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

Desse modo, no presente capítulo, se inicia a análise acerca das políticas públicas, apresentando conceitos, estrutura, instrumentos, elementos, ciclos e a correlação entre estas e os direitos sociais, os quais se compreendem como essenciais para se pensar em políticas públicas.

Após, será efetuada análise específica relacionada com a política pública de educação inclusiva, valendo-se da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e outros elementos relacionados, a fim de se aprofundar na temática.

Ademais, se faz importante análise acerca das principais características e distinções acerca dos modelos de educação especial e inclusiva. Compreende-se que, inicialmente, a educação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência ocorreu de modo apartado das classes compreendidas como “normais”, o que ocasionou certa segregação social. Com a Declaração de Salamanca, Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão inaugura-se um novo período, o da inclusão.

Como será demonstrado, o modelo da educação inclusiva encontra entraves para sua execução de forma efetiva, entraves esses que são denominados pela própria legislação como barreiras. Pretende-se desenvolver menção a essa questão no quarto item do presente capítulo.

Por fim, busca-se mencionar a Política Nacional de Educação Especial, proveniente do Decreto 10.502 de 2020. Referida política foi revogada em janeiro de 2023, porém, tendo em vista sua repercussão enquanto esteve vigente, inclusive com suspensão pelo Supremo Tribunal Federal, se faz necessário discorrer sobre a temática, inclusive em sentido informativo, buscando mencionar o porquê de uma política nesse sentido ser mais um retrocesso do que uma evolução no que tange ao direito à educação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

## 5.1 Definições e modelos de políticas públicas e seus ciclos

Inicia-se o presente item com a abordagem acerca das políticas públicas, a fim de alcançar uma melhor compreensão sobre o tema e desenvolver a específica análise sobre a política pública de educação. Para tanto, insta mencionar suas características, elementos, instrumentos e ciclos.

Como conceito para políticas públicas, propõe Schmidt (2018) que o termo consiste em um conjunto de ações e decisões que são adotadas pelo poder público e pela organização da sociedade, as quais são coerentes entre si e, sob coordenação estatal visam enfrentar um problema político.

No Brasil é possível marcar os anos 1990 como período no qual as políticas públicas ganham presença no direito, visando a realização dos direitos sociais, conforme a Constituição Federal de 1988 (Bucci, 2013).

Schmidt (2018) refere que na língua inglesa existem três palavras para se referir a políticas (*polity*<sup>96</sup>, *politics*<sup>97</sup> e *policy*<sup>98</sup>), enquanto que, na tradução para o português, tornaram-se uma só, o que prejudica a real compreensão. Deste modo, indica a substituição pela utilização de uma terminologia ligada ao planejamento governamental que vai do mais geral ao mais específico: política, plano, programa, projeto e ação.

Ainda no que tange a conceituação, as políticas públicas são iniciativas do Estado para atender as demandas referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva, sendo esta definição proveniente da lógica de *input-output* criada por David Easton em sua obra “Uma teoria de análise política”, destacando que o coletivo não necessariamente atinge a todos, como é o caso dos grupos étnicos. Desta forma, as políticas acabam tendo implicações diferenciadas para diferentes setores da sociedade, a exemplo das políticas redistributivas (Schmidt, 2018).

Assim como os *inputs* constituem uma forma de organizar e comunicar os efeitos das mudanças do meio ambiente para o sistema político, os *outputs* invertem o processo. Eles representam um método para ligar o que acontece dentro de um sistema ao meio ambiente através do comportamento

---

<sup>96</sup> *Polity* se relaciona com a “ordem do sistema político, delineado pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político administrativo” (Frey *apud* Schmidt, 2018, p. 121).

<sup>97</sup> *Politics* se relaciona aos processos da dinâmica política e de competição pelo poder (Schmidt, 2018). Em outras palavras, se refere à atividade política em sendo amplo (Bucci, 2006).

<sup>98</sup> *Policy* é a dimensão dos resultados que derivam entre forças e agentes dos processos políticos (Schmidt, 2018). Em outras palavras, se relaciona com os programas governamentais (Bucci, 2006).

específico relacionado à alocação autoritária de valores (Easton, 1968, p. 172).

Easton (1968) refere, ainda, que as políticas públicas podem, sem muito rigor, ser consideradas como um tipo de *output* de um sistema. Desse modo, consistem os *outputs* em tipos de ocorrências como alocações autoritárias de valores ou decisões coercitivas e as ações relacionadas que as complementam.

Bucci (2013, p. 39) refere que “as políticas públicas consistem em quadros de ação governamental, arranjos institucionais que expressam o Estado em movimento”. Consiste em uma sucessão de etapas para sua execução, desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, além das alternativas que são formuladas e a decisão em si (Bucci, 2013).

Bittencourt e Reck (2021) abordam a dimensão política da política pública como relacionada com decisões que vinculam toda uma comunidade, sendo necessário refletir sobre como as decisões serão tomadas e qual será seu conteúdo. Desse modo, a política pública consiste em um conceito político. Não obstante, essas decisões possuam forma e modelagem que se vale de linguagem e instrumentos jurídicos, de modo que também consiste em um fenômeno jurídico.

Uma política pública, no âmbito do conceito jurídico de realização de direitos fundamentais, ocorre na e para a sociedade. Tem a ver com a forma a partir da qual se torna possível atores cooperarem uns com os outros para a obtenção de resultados, se é possível produzir resultados sociais mediante planejamento e como os medir. Claramente, a política pública é um problema sociológico (Bittencourt; Reck, 2021, P. 24).

Bittencourt (2013, p. 256) esclarece que “a política pública é o meio de prestar; já o direito social é o fim, o objetivo da política pública e que não se esgota necessariamente na realização dos direitos sociais”. Para se compreender a política pública se faz necessária uma abordagem multidisciplinar, tendo em vista essa se relacionar com as mais diversas áreas, tais quais a ciência política, o direito, a economia, a sociologia, dentre outras. Destaca-se, inclusive, que se trata de uma categoria social, pois consiste em uma criação da sociedade. Assim, “entender a política pública significa entender a sociedade, de modo que as matrizes e formas mais complexas de entendimento da sociedade podem ser transportadas, com as devidas adaptações para uma metodologia de exame das políticas públicas” (Bittencourt; Reck, 2021, p, 25).

Apresentam como um primeiro conceito de políticas públicas, Bitencourt e Reck (2021, p. 31):

Rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo.

Assim, as políticas públicas devem ser observadas como um todo, sendo estabelecido algum grau de generalização e corte temático (Bitencourt; Reck, 2021). Assim, nesse viés proposto pelos autores, especifica-se que, na presente tese se vale do direito fundamental à educação. Reck (2023) defende a abordagem de políticas públicas alinhadas com direitos fundamentais, teoria com a qual se alinha a presente tese, tendo em vista a abordagem que se faz, na tese sobre a Política Pública de Educação.

A compreensão das políticas públicas observadas sob o enfoque jurídico é necessária, pois é sobre a ordem jurídica que se assenta o quadro institucionalizado para a aplicação das políticas públicas enquanto modo de operação do próprio Estado. Se cabe ao campo da política delimitar os modelos, metas, traçar diretrizes, externar os objetivos e finalidades, cabe ao direito conferir se, no exercício dessa política, foram atendidos o campo da legalidade e o respeito aos fundamentos balizadores de forma democrática (Bitencourt; Reck, 2021, p. 154).

“Somente via políticas públicas o caráter dirigente da Constituição poderá ser realizado e, assim, o conteúdo do art. 3º do mesmo documento, em sua pretensão de transformação da sociedade brasileira em livre, justa e solidária” (Reck, 2023, p. 32-33). Refere, assim, que a política pública tem pressuposto de visar uma mudança na sociedade, a qual implica em progresso, visando um estado melhor. Ademais, para que a política pública realmente alcance seus objetivos, é necessária a atuação conjunta dos Poderes, de modo que:

a participação do governo no processo legislativo tem grande importância para as políticas públicas. Existe um sentido político, que não pode ser desconsiderado, no alargamento da amplitude governamental no processo de elaboração de normas (Bucci, 2013, p. 168).

Importa ressaltar que, nem sempre as respostas do poder público aos problemas políticos são as mais adequadas, de modo a não atender as expectativas,

estando essa “falha” relacionada a diversos fatores, dentre eles a falta de uma visão de planejamento, a ocorrência de supremacia de interesses particulares (muitas vezes ligados inclusive com a corrupção), recursos escassos, dentre outros, de modo que, muitas vezes, acabam sendo tomadas medidas a fim de desviar a atenção da população do problema (Schmidt, 2018).

Quanto à organização das políticas públicas, Bucci (2013) propõe a aplicação de noção de relação processual como esquema analítico relacionado com os processos conduzidos pelo poder público que levam à formação de políticas públicas. Assim, destaca o processo administrativo, pelo fato da matriz de organização do processo decisório ser no âmbito da administração pública; o processo legislativo, pois há interesse da iniciativa governamental sobre a elaboração das leis e; o processo judicial, pois o poder judiciário é o foro de última decisão sobre conflitos que possam ocorrer quanto à implementação dos direitos que são objeto das políticas públicas.

Acerca dos elementos que compõe a política pública, são referidos por Bitencourt e Reck (2021) função, tempo, objetivos, modelo decisório, modelo organizacional, poder e símbolo da unidade, cujos significados se apresentam na sequência, brevemente. A função está relacionada com o que a política pública faz. Relaciona-se com a operacionalização das decisões vinculantes para toda a comunidade. Quanto ao tempo, toda política pública demanda tempo para que a ação dos instrumentos realize objetivos e possa ser visualizada. Os objetivos estão relacionados com o estado desejados das coisas. O objetivo geral de uma política consiste na realização de um ou mais direitos fundamentais e os específicos são aqueles que levam à realização do objetivo geral.

O modelo decisório consiste no padrão previamente descrito e normatizado de fluxo de decisões possíveis inseridos dentro de uma política pública, enquanto que o modelo organizacional consiste na reflexão sobre quais organizações estão envolvidas com a existência e implementação das políticas públicas. O poder é o elemento a partir do qual comandos e comportamentos que usualmente poderiam encontrar dificuldades em ser efetivados acabam se realizando. Por fim, o símbolo da unidade que surge da relação entre todos os elementos e instrumentos consiste na visualização da política pública como uma coisa só (Bitencourt; Reck, 2021).

Quanto aos instrumentos das políticas públicas, também se constitui um extenso rol, que consiste em serviços públicos, fomento, obras públicas, bens públicos, poder de polícia, sanção penal, intervenção do Estado na propriedade e

atividade empresarial do Estado. Em breve síntese, os serviços públicos são entendidos como complexos de contínuas decisões organizadas em favor de algum destinatário. Não se realizam em uma única vez, podem mudar, mas se caracterizam por certa estabilidade, continuidade e repetição. No fomento, a política pública é capaz de induzir a realização de ações que deseja por meio de facilidades, como o dinheiro. As obras públicas, pelas quais é possível a obtenção tanto de bens públicos quanto de atingimento de metas econômicas. Os próprios bens públicos também são instrumento das políticas públicas (Bitencourt; Reck, 2021).

O poder de polícia consiste em na fiscalização das atividades dos particulares. A sanção penal, que se liga com o sancionamento criminal permite a indução de comportamentos para evitar punições. A intervenção do Estado na propriedade são decisões das organizações públicas que visam a influência de particulares ou outras organizações políticas em relação ao manejo da propriedade. A atividade empresarial do Estado também consiste em componente fundamental das diversas políticas públicas (Bitencourt; Reck, 2021).

Políticas públicas não são sinônimo de serviço público e direitos sociais e tampouco de Estado social. Embora não exista uma única definição acerca do que pode ser chamado de Estado de bem-estar Social, é fato que independente de suas possíveis classificações, elas têm em comum o traço de que, em algum nível, o Estado se encarregará direta ou indiretamente na prestação de alguns serviços e ações na tentativa de produzir melhores condições de justiça social (Bitencourt; Reck, 2021, p. 46).

Quanto à metodologia a ser utilizada, ressalta Schmidt (2018) a dos ciclos das políticas públicas como a mais prestigiada na literatura internacional. A mesma se divide em 5 fases, podendo haver alteração de um autor para outro: 1) percepção e definição do problema, 2) inserção na agenda política, 3) formulação, 4) implementação e 5) avaliação.

Na primeira fase é necessário fazer a transformação de uma situação de dificuldade em problema político, o que muitas vezes ocorre pelo enfoque midiático para a situação. Na segunda fase, tem-se o elenco das questões relevantes debatidas pelos agentes políticos e sociais. Na terceira fase há a definição quanto ao modo como o problema político será resolvido, envolvendo muitas vezes conflitos, negociações e acordos. Na quarta fase há a implementação, a execução do que foi planejado na fase de formulação, sendo o Estado responsável pela coordenação e acompanhamento, mas, não necessariamente pela execução direta, a qual pode ser efetuada pelo poder

público, pela delegação ao terceiro setor ou pelo setor privado. A quinta fase, avaliação, consiste no *feedback*, onde são analisados os acertos e os erros do processo de implementação da política, e determinará se essa continuará, terá ajustes ou se será cessada (Schmidt, 2018).

Quanto a fase de avaliação, o autor faz menção de que não é possível uma avaliação objetiva da ação política, deste modo, os indicadores sociais são um dos caminhos indispensáveis para avançar neste sentido. Tais indicadores utilizam, como critérios na avaliação a efetividade, a eficácia, a eficiência e a legitimidade das políticas públicas, análise essa que pode ser demonstrada a partir dos seguintes questionamentos: a) o que foi planejado foi executado?; b) os objetivos e metas foram alcançados?; c) a que custo foram alcançados os resultados? e; d) qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados? (Schmidt, 2018).

Reck (2023) menciona as fases de agendamento, formulação, implementação e avaliação, utilizando como fundamentação para essa abordagem a redação do parágrafo único do artigo 193 da Constituição Federal<sup>99</sup>. Abordando brevemente as fases<sup>100</sup>, tem-se na de agendamento o levantamento de problemas relevantes que se visa resolver via políticas públicas, as quais precisarão ser formuladas. A formulação consiste em fazer seu desenho, apresentar como o problema será resolvido. Sua implementação consiste em colocar o desenho da política pública em movimento e a avaliação consiste em analisar os resultados de todas as fases mencionadas.

Uma política pública qualquer pode revelar-se inovadora, do ponto de vista de seu desenho institucional, por exemplo, ao adotar uma forma organizacional ainda não experimentada naquele sistema jurídico. Isso não garante, todavia, que a política seja eficiente, no balanço entre custos e benefícios, ou que atenda às necessidades mais prementes, analisadas as prioridades, o escopo dos beneficiários ou a sua escala (Bucci, 2013, p. 133).

Insta mencionar o tempo, visto que se compreende, para Bucci (2013) como variável do processo de decisão. O tempo é fator de diferimento da ação em políticas públicas, sempre em balanço com fatores correlacionados. O tempo também relaciona

---

<sup>99</sup> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. **O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#) (Brasil, 1988)

<sup>100</sup> Compreende-se que as fases do ciclo das políticas públicas são abordadas e analisadas separadamente, porém, se compreende que, na prática, essas se sobrepõem e não são ordenadas (Reck, 2023).

o tempo político com o funcionamento das instituições, pois o tempo político-governamental geralmente é mais curto do que o tempo necessário para desenvolvimento de ação em bases institucionais de caráter permanente. Assim, dificilmente se concilia o impulso governamental de inovação com os tempos necessários para estabilizar os procedimentos formalizados.

Reck (2023) refere que o artigo 37 da Constituição Federal, o qual estabelece os princípios da administração pública também se aplica às políticas públicas. Assim, são reguladas pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O regime jurídico das políticas públicas presente na Constituição Federal também permite observar normas acerca do modelo organizacional das políticas públicas. Não só os poderes públicos são devedores dos direitos fundamentais, o que implica uma relação jurídica com as políticas públicas, mas também existe um regramento jurídico –constitucional sobre: quais organizações são responsáveis pelas políticas públicas; a forma de criação; suas competências; seu direito regente e forma de administração; formas de controle (Reck, 2023, p. 55).

Quanto aos agentes das políticas públicas, refere Schmidt (2018) que o que torna um agente politicamente influente é o recurso de poder que o mesmo possui e apresenta uma relação dos principais agentes em regimes democráticos. São agentes autoridades do executivo, legislativo e sistema de justiça; partidos políticos; assessorias e cargos comissionados; a burocracia estatal (destacando aqui que essa categoria é referente ao corpo de funcionários públicos); a mídia; as organizações privadas; as organizações da sociedade civil (terceiro setor) e os agentes de conhecimento e *think tanks* (laboratórios de ideias).

Reck (2023) defende que a obrigação de realizar direitos fundamentais nunca prescreve e, além disso, jamais estará cumprida de vez. O direito fundamental e a política pública são dois lados da mesma moeda, pois o direito fundamental pressupõe uma atividade administrativa e de planejamento constante, dados característicos presentes nas políticas públicas.

Como os direitos evoluem, também necessariamente as políticas públicas devem se adequar e amoldar àquela evolução. [...] Pressões sociais e tecnológicas fazem evoluir, assim, o conteúdo dos direitos fundamentais e conseqüentemente das políticas públicas (Reck, 2023, p. 69).

Nesse sentido, os direitos fundamentais devem ser um problema público. Direitos como saúde, educação, meio ambiente, segurança e outros devem ser resolvidos a partir de políticas públicas. “Pode-se dizer [...] que além de eles serem indisponíveis, imprescritíveis e possuírem supremacia, eles também possuem um atributo de agendamento obrigatório. Eles *têm* de ser um problema público” (Reck, 2023, p. 85).

Ademais, além da política pública ser a forma de realização de certo direito fundamental, também é o conteúdo de referido direito que determina a política pública (Bitencourt; Reck, 2021). Desse modo “é impossível a realização de direitos sociais sem políticas públicas. [...] Os direitos sociais demandam, por óbvio, atuações planejadas de diversas ordens, isto é, políticas públicas” (Bitencourt; Reck, 2021, p. 66).

O que significa o conteúdo de um direito fundamental? O conteúdo de um direito fundamental consiste na unidade formada pelo complexo de decisões exigíveis por um destinatário (ou grupo de) que gera um determinado estado (resultado). Há de se identificar o estado, o resultado esperado, para se saber o conteúdo do direito (Bitencourt; Reck, 2021, p. 84).

Sobre a formulação das políticas públicas, é possível constatar que boa parte dessas já se encontram presentes no texto constitucional. Assim, a Constituição é o principal norte para a implementação, formulação, execução e controle de políticas públicas, estando essas expressas ou não “É impossível a realização de direitos sociais sem políticas públicas. [...] Os direitos sociais demandam, por óbvio, atuações planejadas de diversas ordens, isto é, políticas públicas” (Bitencourt; Reck, 2021, p. 66).

O que significa o conteúdo de um direito fundamental? O conteúdo de um direito fundamental consiste na unidade formada pelo complexo de decisões exigíveis por um destinatário (ou grupo de) que gera um determinado estado (resultado). Há de se identificar o estado, o resultado esperado, para se saber o conteúdo do direito (Bitencourt; Reck, 2021, p. 84).

Abaixo da Constituição, a política pública terá um marco legal, em sua maioria leis ordinárias. Apesar do marco legal das políticas públicas estar presente em uma lei, raramente se encontrarão em apenas uma única lei, pois o caráter político da política pública faz com que passe por constante mudanças e incrementos, os quais

se encontram em outras leis, havendo, muitas vezes uma distância temporal considerável uma da outra (Reck, 2023).

“Ao passo que uma política pública é uma ação organizada que envolve uma dimensão precisamente política, a realização de um direito fundamental depende também, mesmo que acessoriamente, das decisões dos particulares” (Bitencourt; Reck, 2021, p. 85). Diante das dificuldades da implantação de um processo centralizado de planejamento, em face da debilidade e descoordenação dos instrumentos de ação do Estado brasileiro, a formulação e implementação das políticas públicas se explica como forma de ação que viabiliza o planejamento como atividade de baixa institucionalidade, referida a setores específicos, dependente da capacidade de articulação do Estado localizada e em períodos determinados. As políticas públicas resultam de ação coordenada pelo Estado, mas de forma limitada, o que, paradoxalmente, viabiliza algum grau de planejamento, ainda que de forma particularizada sobre cada programa ou conjunto de programas de ação (Bucci, 2013, 191).

Outro aspecto importante a ser observado no que tange às políticas públicas é a sua efetividade. Para que seja vista como uma política pública que funciona, essa deve alterar o estado da sociedade. Desse modo “efetividade significa a aptidão de uma política pública de alterar o estado de um determinado sistema social, ou seja, de mudar a sociedade [...] por recortes de especialidade (Reck, 2023, p. 173).

Assim, para fins de analisar a efetividade, ou não, da política pública, se faz necessária sua avaliação. Avaliação essa que consiste em verificar como o conjunto de instrumentos (que compõem a política) estão atuando. Essa avaliação ocorre mediante regulação de procedimentos e por positivação de critérios, parâmetros e indicadores de avaliação. O centro da avaliação das políticas públicas está conectado com a produção de resultados, sendo essa a primeira dimensão de avaliação. As demais dimensões, que se alinham com os resultados são a avaliação da política pública ser bem formulada, ou seja, se está apta a produzir resultados práticos na sociedade, a implementação e justiça (Reck, 2023).

Acerca dos responsáveis para efetuar a avaliação da política pública, refere-se que “se uma política pública deve conter metas, diretrizes, programas, fins, ligados a questões relacionadas ao interesse público, o Estado está sempre obrigado ao seu acompanhamento, fiscalização e controle” (Bitencourt; Reck, 2021, p. 51).

A partir dos conceitos e definições apresentados acerca de políticas públicas, sua análise, instrumentos e elementos, necessária se faz a abordagem acerca do modelo de política pública de educação, com destaque para a educação inclusiva.

## 5.2 O modelo da Política Pública de Educação Inclusiva

Ao se falar de política pública relacionada com a educação, se está abordando o direito fundamental à educação. Desse modo, no presente item será destacado o direito à educação, bem como os instrumentos legais que visam sua garantia e implementação.

Insta mencionar que a Constituição Federal elenca cinco tipos de normas aplicáveis às políticas públicas, sendo: normas aplicáveis a todos os ramos do direito, como a dignidade humana; normas relacionadas a direitos fundamentais; normas aplicáveis à atividade governamental; normas específicas, voltadas para todas as políticas públicas e; normas de políticas públicas específicas (Reck, 2023). A Constituição Federal regula todas as políticas públicas, mas em algumas, como é o caso da política de educação, existem níveis mais detalhados de normatização, como, por exemplo, trazendo diretrizes gerais.

O direito à educação faz parte dos direitos sociais, os quais aparecem nos textos normativos a partir da Constituição mexicana de 1917 e Constituição de Weimar em 1919. Na Constituição Federal brasileira de 1988 encontra-se menção expressa a classificação da educação como direito social no artigo 6<sup>o</sup>101. São, segundo Bucci (2006) direitos-meio, ou seja, direitos que possuem como principal função assegurar que todas as pessoas tenham condições de gozar dos direitos individuais de primeira dimensão<sup>102</sup>. Nesse mesmo sentido, Bittencourt (2013) afirma que o direito social é um direito subjetivo, sendo social pois possui a preocupação com aspectos necessários a uma vida digna em perspectiva além da individual.

Como poderia, por exemplo, um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se

---

<sup>101</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

<sup>102</sup> Maria Paula Dallari Bucci (2006) faz menção a gerações de direitos humanos. Na presente tese se opta pela utilização da terminologia dimensões para a abordagem dos direitos humanos, de modo que se compreende estar o termo mais adequado, não passando uma ideia de superação entre os direitos humanos e sim a ideia de ampliação do rol.

formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação (Bucci, 2006, p. 3).

No texto constitucional encontra-se seção específica referente à educação, composta pelos artigos 205 a 214. Há normas aplicáveis para a educação em todos os níveis e normas específicas acerca da educação básica. Não se pretende abordar todos os pontos, tendo em vista que o presente estudo se relaciona com o ensino superior.

Deixa claro o artigo 205<sup>103</sup> da Constituição que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, pois visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988). O artigo 207<sup>104</sup> faz menção a autonomia das universidades, seja didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, entretanto, devem obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

Gonçalves (2015, p. 1236) refere que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão “constitui uma proposição filosófica, política, pedagógica e metodológica para a formação e o conhecimento desenvolvidos na e pela Universidade”. Deve ser compreendido como uma resposta para demandas sociais por uma universidade socialmente responsável, de modo que seja viável um diálogo ativo com diversos setores da sociedade e que advogue por uma formação e produção de conhecimento em diálogo com as necessidades da sociedade.

Duarte (2006) ressalta o reconhecimento expresso, pela Constituição Federal de 1988 do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Reforça que esse deve ter como escopo o fornecimento de condições para o desenvolvimento pleno de capacidades individuais, visto que o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, criativo, moral e social. Assim, o sistema educacional deve dispor oportunidades de desenvolvimento em todas essas dimensões, preocupando-se, inclusive, com valores

---

<sup>103</sup> Art. 205. A educação, direito de 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).

<sup>104</sup> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

como respeito aos direitos humanos, tolerância e participação social na vida pública, em condições de liberdade e dignidade.

Há menção, no artigo 208<sup>105</sup> do texto constitucional, em seu inciso, III, sobre o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (Brasil, 1988). Acerca desse ponto em específico, será melhor abordado no próximo item. Destaca-se a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, pesquisa e criação artística de acordo com a capacidade de cada um, no inciso V do artigo 208 do texto constitucional, compreendendo-se como parte, inclusive o ensino superior, compreendido como universidades e cursos técnicos (Brasil, 1988).

O artigo 209<sup>106</sup> do texto constitucional aborda que o ensino é livre para a iniciativa privada, desde que atenda às condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e que seja autorizado e tenha sua qualidade avaliada pelo Poder Público. A iniciativa privada da educação é possível referir-se tanto a educação básica quanto ao ensino superior (Brasil, 1988).

Por fim, no artigo 214<sup>107</sup> do texto constitucional há destaque de que lei estabelecerá o plano nacional de educação, o qual deverá possuir duração decenal, visando articular o sistema nacional<sup>108</sup> de educação e visando erradicar o

---

<sup>105</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (Brasil, 1988).

<sup>106</sup> Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (Brasil, 1988).

<sup>107</sup> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I – erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

<sup>108</sup> No presente cenário, o Projeto de Lei Complementar que visa instituir o Sistema Nacional de Educação está com situação: Pronta para entrar na pauta de votações no Plenário na Câmara dos

analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do país e o estabelecimento de meta para aplicação de recursos públicos em educação (Brasil, 1988).

Consta no texto constitucional como competência privativa da União, legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV<sup>109</sup>). Desse modo, nesse ponto, será efetuada análise do referido instrumento, qual seja, a Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A Lei de Diretrizes em Bases da Educação refere, em seu artigo 2º ser a educação dever da família e do Estado, sendo inspirada nos princípios da liberdade e da solidariedade, visando, assim como se denota do texto constitucional, o pleno desenvolvimento do educando, preparo para exercício de cidadania e qualificação para o trabalho (Brasil, 1996). De seu artigo 3º são destacados os seguintes princípios, “XIII – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”, o qual se compreende como relacionado diretamente com os níveis de educação, inclusive o ensino superior e “XIV – respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva”. Esse último princípio foi incluído pela Lei 14.191 de 2021, que dispõe sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos (Brasil, 1996, 2021).

No que tange aos deveres do Estado com a educação escolar pública, destaca-se, no artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação seu inciso III, o qual destaca o “atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”, a ser prestado em todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino<sup>110</sup> (Brasil, 1996).

Quanto a organização da educação nacional, não se aprofundará a temática, tendo em vista, em maior parte, estar relacionada com a educação básica. Porém, serão destacados alguns dispositivos que se encontrem relacionados com a educação

---

Deputados. Trata-se do PL 235/2019. Objetiva alinhar, harmonizar e articular políticas, programas e ações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na área educacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318217>

<sup>109</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV – diretrizes e bases da educação nacional (Brasil, 1988).

<sup>110</sup> A redação do inciso III do artigo 4º da Lei 9.394/96 foi alterado pela Lei 12.796 de 2013.

de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, apontando, inclusive, possíveis reflexos no ensino superior.

Quanto às incumbências da União, no artigo 9º, inciso IV-A, da Lei 9.394/96, há a menção ao estabelecimento de diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento de alunos com altas habilidade ou superdotação, na educação básica e na educação superior<sup>111</sup> (Brasil, 1996). Ademais, segundo o mesmo artigo, incumbe à União baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação, assegurar o processo de avaliação dos estabelecimentos de ensino.

Quanto às modalidades de ensino, a Lei 9.394/96, o artigo 21 traz que a educação escolar é composta por dois itens: educação básica, que se subdivide em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior. A educação superior abrange cursos sequenciais, graduação, pós-graduação e extensão<sup>112</sup>.

De acordo com o Decreto 7.611/2011, o qual dispõe sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado, destacam-se como diretrizes da educação das pessoas público-alvo da educação especial, dentre outras, a garantia de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades e a oferta de educação especial preferencialmente na rede regular de ensino (Brasil, 2011).

O Decreto também faz menção, em seu artigo 2º<sup>113</sup>, aos serviços de apoio especializado, denominados como atendimento educacional especializado, devendo

---

<sup>111</sup> Referido inciso foi incluído no texto da Lei de Bases e Diretrizes da Educação pela Lei 13.234, de 2015.

<sup>112</sup> Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino; I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (Brasil, 1996).

<sup>113</sup> Art. 2º A educação especial deve garantir os serviços de apoio especializado voltado a eliminar as barreiras que possam obstruir o processo de escolarização de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. § 1º Para fins deste Decreto, os serviços de que trata o caput serão denominados atendimento educacional especializado, compreendido como o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente, prestado das seguintes formas: I - complementar à formação dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, como apoio permanente e limitado no tempo e na frequência dos estudantes às salas de recursos multifuncionais; ou II -

ser compreendido como conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente, a ser prestado de forma complementar aos estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento ou suplementar, na formação de estudantes com altas habilidades ou superdotação. Fica destacado, no artigo 4<sup>o</sup><sup>114</sup> que o acesso ao atendimento educacional especializado ocorrerá de forma complementar ou suplementar ao ensino regular (Brasil, 2011).

Quanto ao Plano Nacional de Educação (PNE), o atual plano encontra-se na Lei 13.005, de 2014, com vigência de dez anos. Se trata do segundo PNE aprovado por lei. Suas metas previstas possuem como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos nacionais de educação básica e superior. Ademais, visa-se a ampliação das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir informações mais detalhadas do perfil da população de 4 a 17 anos, com deficiência, informações essas, presentes no artigo 4<sup>o</sup> da referida lei<sup>115</sup> (PNE, online).

A execução do PNE e o cumprimento de suas metas, de acordo com o artigo 5<sup>o</sup> da Lei 13.005, são objeto de monitoramento e de avaliações realizadas pelo MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Senado Federal, CNE e Fórum Nacional de Educação. A cada dois anos, durante a vigência do atual PNE estão sendo publicados estudos para aferir a evolução do cumprimento de metas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (Brasil, 2014).

Dentre as metas propostas no PNE, a Meta 4 está relacionada com a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, visando o acesso à educação básica e ao

---

suplementar à formação de estudantes com altas habilidades ou superdotação. § 2<sup>o</sup> O atendimento educacional especializado deve integrar a proposta pedagógica da escola, envolver a participação da família para garantir pleno acesso e participação dos estudantes, atender às necessidades específicas das pessoas público-alvo da educação especial, e ser realizado em articulação com as demais políticas públicas (Brasil, 2011).

<sup>114</sup> Art. 4<sup>o</sup> O Poder Público estimulará o acesso ao atendimento educacional especializado de forma complementar ou suplementar ao ensino regular [...] (Brasil, 2011).

<sup>115</sup> Art. 4<sup>o</sup> As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei. Parágrafo único. O poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil das populações de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência (Brasil, 2014).

atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino com garantia de sistema educacional inclusivo, sala de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados públicos ou conveniados (Brasil, 2014).

A Meta 12 se encontra relacionada com o ensino superior, visando o aumento de matrículas. Dentre suas estratégias, a 12.5 faz menção a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, englobando, desse modo, a categoria objeto de análise da presente tese. A Estratégia 12.5 consiste em:

12.5) ampliar as **políticas de inclusão** e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, **na educação superior**, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e **ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior** de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e **de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico** (Brasil, 2014, grifos próprios).

Compreende-se ainda na Meta 12, como pertinente ao presente estudo a Estratégia 12.9 que consiste em “12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei” (Brasil, 2014). Do que se pode analisar acerca do histórico de direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, essas encontram-se como grupo historicamente desfavorecido. Não obstante, a Estratégia 12.10 menciona a questão da acessibilidade, a qual também deve ser assegurada: “12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação” (Brasil, 2014). A Estratégia 12.15 destaca a acessibilidade em acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais: “12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência” (Brasil, 2014).

Acerca de problemáticas relacionadas a possibilidade de cumprimento das metas previstas no PNE, Duarte (2019, p. 957) menciona a EC 95/2016, a qual interditou o debate federativo durante 20 anos. “A proposta de enxugamento do papel distributivo do Estado ataca o que constitui a essência de um PNE, qual seja, projetar mudanças estruturais para o futuro”, visto que esvazia os mecanismos de

financiamento, os quais poderiam promover a redução de desigualdades existentes no país.

Na sequência, necessária se faz a abordagem acerca do direito à educação presente na Lei Brasileira de Inclusão, de 2015. A menção específica à educação segue as orientações do artigo 24<sup>116</sup> da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

Destaca o artigo 27<sup>117</sup> da LBI que deve ser assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, sendo dever do

---

<sup>116</sup> Artigo 24 Educação 1.Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre. 2.Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência; b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem; c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas; d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação; e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena. 3.Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo: a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares; b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade lingüística da comunidade surda; c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social. 4.A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência. 5.Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência (Brasil, 2009).

<sup>117</sup> 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).

Estado, família, comunidade escolar e sociedade assegurar educação de qualidade para todas as pessoas com deficiência (Brasil, 2015).

Já no artigo 28, a LBI destaca que incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar cerca de dezoito itens que visam assegurar o direito à educação de pessoas com deficiência, dentre os incisos, alguns serão mencionados, tendo em vista a correlação com o ensino superior (Brasil, 2015).

No inciso I, consta o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, além do aprendizado ao longo de toda a vida; no inciso II o aprimoramento dos sistemas educacionais, visando garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e recursos de acessibilidade que visam eliminar as barreiras e promover a plena inclusão; V, adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo seu acesso, permanência, participação e aprendizagem nas instituições de ensino; XIII, acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

Ademais, há menção específica, no artigo 30 da LBI acerca de medidas a serem adotadas nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos por instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, as quais serão melhor analisadas no próximo capítulo (Brasil, 2015).

Aborda-se brevemente a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, a qual foi elaborada por grupo de trabalho constituído em 2008, apresentando diretrizes para orientar os sistemas de ensino a fim da promoção da educação inclusiva. Tal destaque se dá ao fato de que a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida se encontra revogada, conforme análise que será efetuada ao final do presente capítulo.

Em sua apresentação, a Política destaca a educação inclusiva como paradigma educacional, avançando na ideia de equidade formal contextualizando as circunstâncias históricas da produção da exclusão dentro e fora da escola, evidenciando a necessidade de confrontar as práticas discriminatórias e criar alternativas para superá-las (MEC, 2008).

A Política objetiva assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares, de forma a orientar os sistemas de ensino para promover respostas sobre as necessidades educacionais. Visa garantir

acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior; oferta do atendimento educacional especializado; formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão; participação da família e da comunidade; acessibilidade arquitetônica, nos transportes, nos mobiliários, nas comunicações e informação; e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas. (MEC, 2008, p. 14).

No que tange ao ensino superior, se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, permanência e participação dos alunos. Ações essas que envolvem planejamento e organização de recursos e serviços para promoção de acessibilidade arquitetônica, nas comunicações e informações, materiais didáticos e pedagógicos a serem disponibilizados, processos seletivos e no desenvolvimento de todas atividades que envolvam ensino, pesquisa e extensão. De modo geral, os sistemas de ensino devem organizar condições de acesso aos espaços, recursos pedagógicos e à comunicação que favoreçam a promoção da aprendizagem e valorização das diferenças, de modo a atender as necessidades educacionais de todos os alunos (MEC, 2008).

Por fim, há que se considerar o arcabouço legislativo e o compromisso do Estado com as Convenções Internacionais com o ensino inclusivo em todos os níveis de educação, compromisso esse ético e solidário com o respeito à inerente dignidade da pessoa com deficiência e ao princípio da igualdade, não está só inserido de modo formal no nosso ordenamento jurídico, mas como efetivação concreta (Diniz; Costa, 2021, p. 427).

Na sequência, a análise se desenvolverá sobre as principais distinções e aproximações acerca da educação inclusiva e especial, de modo a destacar a razão pela qual a compreensão dos dois modelos se faz necessária para se buscar a igualdade de oportunidade e não discriminação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

### **5.3 Educação inclusiva e educação especial: distinções acerca dos modelos**

A partir da análise efetuada no capítulo anterior, no qual foram apresentados os modelos iniciais de educação de pessoas com deficiência, é possível identificar modelo de segregação, a partir da visualização de modelos de educação específicos para determinadas deficiências, como o caso das pessoas com deficiência visual e deficiência auditiva, principalmente.

Foi com o advento de convenções internacionais, conforme será demonstrado, que se vislumbrou uma nova modalidade de educação, com todas as crianças e adolescentes incluídos em mesmas salas de aula, com a premissa de que a inclusão é importante para o pleno desenvolvimento. Assim, se levantou a bandeira da educação inclusiva no país e, deixou-se claro, inclusive legislativamente, que a educação especial deve ser prestada de forma complementar. Desse modo, convém destacar os principais pontos relacionados com as diferenças entre educação inclusiva e especial.

Inicialmente, no início da educação de pessoas com deficiência, conforme abordado no capítulo anterior, o enfoque dessa educação, especial, traduzia a consideração centrada na deficiência, no que faltava para esses estudantes quanto aos aspectos fisiológicos, neurológicos, psicológicos em relação ao que considerava “normal”<sup>118</sup> (Januzzi, 2012).

Conforme breve menção no item anterior, o artigo 208 do texto constitucional, refere-se acerca de “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (Brasil, 1988). Primeiramente, destaca-se que, na menção de “portadores de deficiência”, deve ser feita a leitura de “pessoas com deficiência”, por essa ser a terminologia adequada e oficialmente utilizada, a partir da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, destacada no capítulo anterior.

Referir e apresentar no que consiste a educação especial e educação inclusiva é importante para que seja possível aclarar a concepção de ambos modelos.

---

<sup>118</sup> Destaca-se, mais uma vez que, na presente tese, não se concorda com a utilização das terminologias “normal” e “anormal” a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Manteve-se a terminologia abordada pelo autor a fim de referir-se as condutas e visões preconceituosas em relação ao grupo sob análise.

Insta mencionar que não se trata de uma superação entre estes, mas sim da compreensão de que os modelos são complementares e visam assegurar a garantia do direito à educação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

O primeiro momento da educação especial não expressa seu atual significado, tendo em vista que hoje consiste em uma forma complementar da educação inclusiva. Porém, para se falar do ensino inclusivo, é necessário apresentar breve retrospecto de sua inserção.

Anterior à educação inclusiva houve a integração progressiva de pessoas com deficiência com as demais pessoas, de modo que essas pessoas com deficiência fossem aceitas na escola e na sociedade. A integração também foi considerada como um período de “normalização” das pessoas com deficiência. Aumentou a procura por inserir as pessoas com deficiência na rede regular, com acompanhamento e criação de condições de atendimento (Januzzi, 2012).

Necessário se faz reconhecer as diferenças entre exclusão, segregação, integração e inclusão, conforme apresentado pela ONU. A exclusão se produz quando se impede ou se nega, direta ou indiretamente, o acesso de alunos a todo tipo de educação. A segregação ocorre quando a educação de pessoas com deficiência se faz de forma apartada de alunos sem deficiência. A integração é o processo pelo qual as pessoas com deficiência frequentam instituições de ensino geral, a partir da premissa de que essas podem se adaptar às exigências padronizadas dessas instituições. Já a inclusão implica um processo de reforma sistêmica, com mudanças no conteúdo, nos métodos de ensino, nos enfoques, nas estruturas e estratégias da educação visando superar obstáculos com a visão de que todos os alunos tenham uma experiência de aprendizagem equitativa e participativa e o melhor ambiente correspondente às suas necessidades e preferências (ONU, 2016).

A partir do início da década de 1990, principalmente após a Declaração de Salamanca (1994) a inclusão foi apresentada como um avanço em relação a integração, pois implicou uma reestruturação do sistema comum de ensino, pois ao invés de focar na deficiência da pessoa, enfatizou o ensino e a escola. Visou a resposta educativa e os recursos de apoio apropriados a cada aluno e não mais a busca da origem de um problema no aluno. A ênfase passa para a ação da escola, ou seja, a educação como transformadora da realidade (Januzzi, 2012).

Destaca-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996 inaugurou um marco para a educação especial, pois foi a definidora para

as políticas pública de educação na perspectiva inclusiva no Brasil (Nonato; Costa, 2021). Faz parte do processo legislativo da implementação da política pública de educação, conforme classificação apresentada no item anterior. Ademais, nesse cenário, a educação especial deixou de estar relacionada com o ensino de modo segregacionista e passou a ser um complemento para auxiliar na inclusão de estudantes com deficiência.

Há, na referida lei, capítulo específico acerca da educação especial, conforme se encontra nos artigos 58 à 60. Primeiramente, o artigo 58<sup>119</sup> apresenta a definição de educação especial, como sendo aquela para educandos com deficiência<sup>120</sup>, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Em seu parágrafo 2º, há menção ao fato de que, o atendimento educacional especializado será efetuado em classes, escolas ou serviços especializados sempre que, em razão das condições específicas do aluno, não for possível sua integração nas classes comuns do ensino regular (Brasil, 1996).

No artigo 59<sup>121</sup> há menção a determinadas ferramentas e instrumentos que devem ser assegurados para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação como currículos apropriados, terminalidade específica para os estudos daqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental e aceleração para conclusão do

---

<sup>119</sup> Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. § 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial. § 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular. § 3º A oferta de educação especial, nos termos do **caput** deste artigo, tem início na educação infantil e estende-se ao longo da vida, observados o inciso III do art. 4º e o parágrafo único do art. 60 desta Lei (Brasil, 1996).

<sup>120</sup> Destaca-se que a redação do referido artigo foi alterada pela Lei 12.796 de 2013, pois antes abordava o termo “educandos portadores de necessidades especiais”.

<sup>121</sup> Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação: 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 (Brasil, 1996).

programa escolar para os superdotados, professores com especialização adequada para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para integração em classes comuns, educação especial para o trabalho e acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o nível de ensino regular (Brasil, 1996).

O artigo 60<sup>122</sup> faz menção ao estabelecimento de critérios de caracterização de instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, porém, o parágrafo único do referido artigo reforça que a alternativa preferencial é a ampliação do atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na própria rede pública regular de ensino (Brasil, 1996).

Insta destacar a educação bilíngue de surdos, que foi acrescida à Lei 9.394/1996 pela Lei 14.191/2021. Assim, foram adicionados a lei dois artigos, 60-A e 60-B. O artigo 60-A<sup>123</sup> apresenta no que consiste a educação bilíngue, a qual consiste em educação escolar em Língua Brasileira de Sinais (Libras) como primeira língua e em português escrito como segunda língua. Já o artigo 60-B<sup>124</sup> refere que os sistemas de ensino assegurarão aos educandos surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras

---

<sup>122</sup> Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público. Parágrafo único. O poder público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo.

<sup>123</sup> Art. 60-A. Entende-se por educação bilíngue de surdos, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida em Língua Brasileira de Sinais (Libras), como primeira língua, e em português escrito, como segunda língua, em escolas bilíngues de surdos, classes bilíngues de surdos, escolas comuns ou em polos de educação bilíngue de surdos, para educandos surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas, optantes pela modalidade de educação bilíngue de surdos. § 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio educacional especializado, como o atendimento educacional especializado bilíngue, para atender às especificidades linguísticas dos estudantes surdos. § 2º A oferta de educação bilíngue de surdos terá início ao zero ano, na educação infantil, e se estenderá ao longo da vida. § 3º O disposto no **caput** deste artigo será efetivado sem prejuízo das prerrogativas de matrícula em escolas e classes regulares, de acordo com o que decidir o estudante ou, no que couber, seus pais ou responsáveis, e das garantias previstas na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que incluem, para os surdos oralizados, o acesso a tecnologias assistivas (Brasil, 1996).

<sup>124</sup> Art. 60-B. Além do disposto no art. 59 desta Lei, os sistemas de ensino assegurarão aos educandos surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas materiais didáticos e professores bilíngues com formação e especialização adequadas, em nível superior. Parágrafo único. Nos processos de contratação e de avaliação periódica dos professores a que se refere o **caput** deste artigo serão ouvidas as entidades representativas das pessoas surdas (Brasil, 1996).

deficiências, materiais didáticos e professores bilíngues, devidamente formados (Brasil, 1996).

Referidos dispositivos acima mencionados compreendem-se como mais presentes na educação básica, composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio. No ensino superior já se compreende que serão ofertadas tecnologias assistivas, intérpretes e demais instrumentos que auxiliem o aluno neurodivergente e/ou com deficiência, mas não há menção à educação especial, em específico.

Propositamente, deixou-se para mencionar após a exposição dos artigos sobre educação especial o artigo 59-A<sup>125</sup>, que faz menção a instituição de cadastro nacional de alunos com altas habilidades ou superdotação, matriculados na educação básica e superior, a ser instituído pelo poder público, mediante regulamento (Brasil, 1996). Nota-se que há, por exemplo, no Censo da Educação Superior, menção a matrículas de alunos com altas habilidades ou superdotação, porém, não foi localizado referido regulamento mencionado.

No que se refere a educação inclusiva Soares e Ribeiro (2023) a referem como meio para transformação da cultura, das práticas e políticas vigentes nos sistemas de ensino, visando a garantia de igualdade de acesso, participação e aprendizado, de maneira acolhedora e sem discriminação dos estudantes. Referem que seu conceito é mais amplo do que a educação para alunos com deficiência, englobando minorias étnicas, religiosas, de gênero e se fundamenta no esforço para identificação e remoção de barreiras que obstem seu aprendizado.

De acordo com a observação geral nº 4 da ONU (2016) sobre o direito à educação inclusiva, essa deve ser entendida como um direito humano fundamental de todo aluno, princípio que valora o bem-estar de todos os alunos, respeitando sua dignidade e autonomia inerentes e que reconhece as necessidades das pessoas e sua capacidade efetiva de ser incluídas na sociedade e de contribuir com ela. Além disso, é um meio para fazer efetivos outros direitos humanos, sendo meio para que as pessoas com deficiência saiam da pobreza e tenham recursos para participar

---

<sup>125</sup> Art. 59-A. O poder público deverá instituir cadastro nacional de alunos com altas habilidades ou superdotação matriculados na educação básica e na educação superior, a fim de fomentar a execução de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento pleno das potencialidades desse alunado. Parágrafo único. A identificação precoce de alunos com altas habilidades ou superdotação, os critérios e procedimentos para inclusão no cadastro referido no **caput** deste artigo, as entidades responsáveis pelo cadastramento, os mecanismos de acesso aos dados do cadastro e as políticas de desenvolvimento das potencialidades do alunado de que trata o **caput** serão definidos em regulamento (Brasil, 1996).

plenamente em suas comunidades além de se protegerem da possibilidade de exploração por terceiros, servindo, ainda, para se alcançarem sociedades inclusivas, consistindo também em:

*El resultado de un proceso de compromiso continuo y dinámico para eliminar las barreras que impiden el derecho a la educación, así como de cambios en la cultura, las políticas y las prácticas de las escuelas de educación general para acoger y hacer efectiva la inclusión de todos los alumnos (ONU, 2016, p. 3).*

Como características da educação inclusiva é possível destacar o seu enfoque que integra todos os sistemas, de modo que os ministérios da educação devem assegurar que estejam presentes todos os recursos para a promoção da educação inclusiva; um entorno educativo integral, relacionado com cultura, políticas e práticas necessárias para que se tenha êxito na educação inclusiva em todos os níveis; enfoque que integra a todas as pessoas; o apoio pessoal do docente; o respeito ao valor da diversidade; o ambiente que favorece a aprendizagem; as transições efetivas que consistem no apoio para que alunos com deficiência tenham sua transição da aprendizagem escolar para a formação profissional e ensino superior, bem como para que se encontrem aptas para o mercado de trabalho; o reconhecimento de associações de professores e das associações de alunos, organizações de pessoas com deficiência; e, supervisão, pois a educação inclusiva é um processo contínuo que necessita de supervisão e avaliações periódicas (ONU, 2016).

Assim, discorrido acerca das concepções de educação inclusiva e especial, foi possível concluir o modelo inclusivo como o atual cenário no que tange aos direitos das pessoas com deficiência, especialmente conforme abordado, no que se relaciona ao direito à educação, sendo a educação especial uma complementação para o ensino. Em relação a temática, também é possível vislumbrar que se está caminhando para uma sociedade mais inclusiva, relacionando-se, inclusive com o preceito da solidariedade. As leis e regulamentações surgem a partir de alteração no modo de perceber as diferenças, mas, para que sejam, de fato efetivas, se faz necessária a alteração na perspectiva de percepção do outro como também sujeito de direitos.

[...] A mudança que percebemos nos anos recentes em direção a uma inclusão social maior de pessoas com impedimentos representa uma clara evidência de que a decência faz que os seres humanos busquem a justiça

em si mesma, e tão frequentemente de modo que produza uma grande diferença política. Se isso é assim até mesmo nas sociedades ocidentais, dominadas como são, caracteristicamente, pelos motivos econômicos e considerações de eficiência, quanto mais não poderíamos esperar dos seres humanos em uma sociedade que verdadeiramente apoiasse as capacidades humanas de todos os cidadãos, e que planejasse um sistema de educação voltado para reproduzir esses valores ao longo do tempo (Nussbaum, 2013, p. 194).

Não obstante, a sociedade inclusiva ainda não é uma realidade inteiramente plena e realizada no país no atual momento, de modo que, se faz necessária e pertinente, a abordagem acerca de barreiras para a efetiva inclusão.

#### **5.4 Barreiras para o ensino inclusivo de qualidade**

No presente item, serão mencionadas algumas barreiras que se compreende como existentes para o ensino inclusivo de qualidade. Essas barreiras consistem em situações, atitudes ou falta de acessibilidade ou de profissionais devidamente capacitados para contribuir com o alcance a uma sociedade inclusiva.

Primeiramente, se faz necessário abordar os conceitos de autonomia, independência e empoderamento, que são de suma importância para que pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência estejam devidamente incluídas na sociedade. Segundo Sasaki (2005) a autonomia está relacionada com o domínio no ambiente físico e social, resguardando a privacidade e a dignidade da pessoa que a exerce. Assim, ter maior ou menor autonomia significa dizer que a pessoa com deficiência tem maior ou menor controle nos ambientes físicos e sociais que queira ou necessite frequentar para atingir seus objetivos. A independência consiste no poder de decisão sem necessitar de outras pessoas.

Uma pessoa com deficiência pode ser mais independente ou menos independente em decorrência não só da quantidade e qualidade de informações que lhe estiverem disponíveis para tomar a melhor decisão, mas também da sua autodeterminação e/ou prontidão para tomar decisões numa determinada situação (Sasaki, 2005, p. 36).

O empoderamento, ligado ao processo pelo qual uma pessoa, ou grupo de pessoas, usa seu poder pessoal inerente a sua condição para fazer escolhas e tomar decisões, assumindo, assim, o controle de suas vidas. Com frequência, a sociedade, não tem consciência de que as pessoas com deficiência também possuem esse poder

pessoal e fazem escolhas e tomam decisões por essas, assumindo o controle de suas vidas. “O que o movimento de vida independente<sup>126</sup> vem exigindo é que seja reconhecida a existência desse poder nas pessoas com deficiência e que seja respeitado o direito delas de usá-lo como e quando bem lhes aprouver” (Sasaki, 2005, p. 37).

Nesse sentido, Nussbaum (2013) defende, no enfoque das capacidades<sup>127</sup>, uma explicação da cooperação que trata a justiça e a inclusão desde o começo como fins de valores intrínsecos, estando os seres humanos unidos, não só pela vantagem mútua. Assim, indo ao encontro do movimento da vida independente, Nussbaum (2013, p. 380) destaca como objetivo do enfoque das capacidades “dar às pessoas as condições necessárias para uma vida verdadeiramente humana”, de modo que “a tarefa de uma sociedade digna é dar a todos os cidadãos as (condições sociais das) capacidades, até um nível mínimo apropriado” (Nussbaum, 2013, p. 223).

Acerca da educação ser direito de todos, ressalta-se a própria redação do artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pois refere que todo ser humano tem direito à instrução, a qual será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (DUDH, 1948).

Também o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, em seu artigo 13 refere ao reconhecimento pelos Estados-partes do direito de toda pessoa à educação, a qual deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e mais,

concordam ainda que a educação deverá capacitar **todas as pessoas** a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (ONU, 1966, grifos nossos).

---

<sup>126</sup> O conceito de vida independente compreende movimento, filosofia, serviços, equipamentos, centros, programas e processo, em relação aos quais as figuras centrais são os cidadãos [com deficiência] que se libertaram ou estão em vias de se libertar da autoridade institucional ou familiar (Sasaki, 2005, p. 50).

<sup>127</sup> Compreende-se, para os fins dessa tese, que o enfoque das capacidades é relacionado com o princípio constitucional da solidariedade, tendo em vista essa referida ‘cooperação’ não com fins altruísticos, mas pela imposição constitucional nesse sentido.

Martins (2015) reforça que, no sistema regular de ensino, muito ainda precisa ser realizado para ampliar o acesso e, principalmente, a permanência com qualidade de educandos neurodivergentes e/ou com deficiência na escola comum.

Entre as diversas ações a serem empreendidas, urge a quebra de barreiras físicas, pedagógicas e atitudinais, a ampliação de investimentos na formação inicial e continuada de profissionais de ensino pelas instituições de ensino superior, para que os profissionais de educação possam ter uma atuação mais adequada com a diversidade do alunado, bem como um acompanhamento mais efetivo e um apoio sistemático aos docentes egressos dos cursos e eventos pelas equipes das secretarias de educação e dirigentes de escolas, durante a sua atuação em classes regulares (Martins, 2015, p. 129).

Diniz e Costa (2021) afirmam que a inclusão é esforço, sendo necessária uma nova dinâmica que compreenda as dificuldades e as trabalhe de forma conjunta, com condições para que o professor reflita sobre sua prática, tenha uma rede de apoio para exercer sua função e sinta que todos remam na mesma direção.

Da mesma forma, compreende-se que o aluno neurodivergente e/ou com deficiência também seja ouvido, tenha uma rede de apoio e se sinta seguro, autônomo, independente e empoderado para o aprendizado e o posterior mercado de trabalho.

Conforme já abordado, é possível referir que a educação para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência passou por uma série de modificações no decorrer da história. Houve o período no qual esses frequentavam ambientes escolares apartados, no que, inicialmente se chamavam escolas especiais. A situação econômica colaborou para a exclusão social, conforme retrata Jannuzzi, (2012, p. 145):

A escola pouco democratizada, frequentada ainda, em grande parte, pelas camadas de nível socioeconômico mais favorecido, oferecia parâmetro facilitador de exclusão social de seus alunos, englobando como pessoas portadoras de deficiência, principalmente mental, muitas crianças que traziam manifestações de ambientes diferenciados e/ou mesmo sofriam a incompetência da escola nos seus currículos, inclusive com métodos e técnicas inadequados.

Ao abordar barreiras para o ensino inclusivo de qualidade, não se pode deixar de mencionar o capacitismo, termo que cada vez mais se faz presente quando se fala em preconceitos em relação a pessoas com deficiência. Deste modo, faz-se necessário apresentar seu significado, bem como seu histórico no Brasil.

CAPACITISMO: Conjunto de teorias e crenças que estabelece uma hierarquia entre os corpos considerados normais e os “anormais”, embasada em uma teoria de corponormatividade, que inferioriza os corpos de pessoas com deficiência, relegando-os à condição de incapazes (Silva, 2021, p. 7).

O capacitismo passa a ser utilizado no Brasil no início dos anos 80, estando relacionado com o movimento feminista, de modo que mulheres com deficiência começaram a questionar o paradigma da corponormatividade, o qual ditava padrões, normas e não levava em consideração as especificidades de cada pessoa. Referido paradigma impunha certa binariedade, de modo que, ao se falar de pessoas com deficiência, sua “anormalidade”<sup>128</sup> é sempre associada com incapacidade (Silva, 2021).

Compreende-se como de suma importância, para fins de se combater o capacitismo, a alteração legislativa trazida pela Lei Brasileira de Inclusão, a qual reformulou a teoria das capacidades no Código Civil, conforme destacado no capítulo anterior.

Silva (2021) refere-se às dificuldades para ingresso de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Relaciona esse fato com alguns fatores, como excesso de proteção de familiares, que dificultam o acesso de seus dependentes às escolas, dificuldades relacionadas com a mobilidade urbana como calçadas, transportes coletivos de difícil acesso, as barreiras arquitetônicas e o despreparo de profissionais de ensino, fatores esses que dificultam o acesso a uma formação acadêmica adequada, bem como a escassa capacitação profissional, de modo que tais pessoas não se tornam efetivamente aptas e competitivas para o mercado de trabalho.

Exemplos de capacitismo se relacionam com a associação, ou troca do termo deficiência por problema, ou outras terminologias que são pejorativas; a crença de que a pessoa neurodivergente e/ou com deficiência precisa sempre estar acompanhada ou tutelada por alguém, pelo fato de não acreditar na autonomia dessas (Silva, 2021).

---

<sup>128</sup> Necessário se faz destacar ao fato de que, na presente tese, não se concorda com a utilização das terminologias “normal” e “anormal” a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Manteve-se a terminologia utilizada pelo autor a fim de destacar o preconceito ao qual a categoria sob análise era submetida.

Além das situações destacadas no presente item, uma das barreiras para o ensino inclusivo de qualidade foi a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, proveniente do Decreto 10.502/2020, a qual será melhor abordada no item a seguir.

### **5.5 Inclusão ou segregação? Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida**

A Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida repercutiu muito logo após sua promulgação. Foi considerada como uma política polêmica que ia de encontro com todos os preceitos da educação inclusiva já instituída no país.

No ano de 2020, foi instituída pelo Governo Federal a Política Nacional de Educação Especial (PNEE), através do Decreto 10.502, de 30 de setembro de 2020, a denominada Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Referida Política gerou uma série de repercussões e de críticas relacionadas com a medida. Assim, pretende-se abordar o teor do Decreto efetuando contrapontos com a Constituição, Declaração de Salamanca, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Lei Brasileira de Inclusão.

Primeiramente, chama a atenção o fato de que, em seu artigo primeiro<sup>129</sup>, o Decreto não menciona a educação inclusiva como direito a ser garantido, apenas o direito à educação e o atendimento educacional especializado para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Na sequência, nota-se as classificações apresentadas no artigo segundo, em onze incisos, sendo: educação especial, educação bilíngue de surdos, política educacional equitativa, política educacional inclusiva, política de educação com aprendizado ao longo da vida, escolas especializadas, classes especializadas, escolas bilíngues de surdos, classes bilíngues de surdos, escolas regulares inclusivas e planos de desenvolvimento individual e escolar (Brasil, 2020).

---

<sup>129</sup> Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, por meio da qual a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, implementará programas e ações com vistas à garantia dos direitos à educação e ao atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (Brasil, 2020, Revogado).

Dentre os conceitos, destaca-se o de escolas regulares inclusivas, que foram referidas, na lei em comento como “instituições de ensino que oferecem atendimento educacional especializado aos educandos da educação especial em classes regulares, classes especializadas ou salas de recursos” (Brasil, 2020). Compreende-se como equivocada a conceituação, tendo em vista que, a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu artigo 24 destaca que “os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação [...] assim assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis [...]”, para tanto, dentre outras medidas, deverão os Estados Partes adotarem “medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena”.

A PNEE também faz menção aos planos de desenvolvimento individual e escolar<sup>130</sup>. Para Soares e Ribeiro (2023) trata-se de um sinal de alerta, pois retomaria o modelo médico da deficiência, tendo em vista que profissionais da saúde atuariam na elaboração do plano e que o documento consistiria em correções de possíveis desvios.

Destaque-se inclusive, que o nome da própria PNEE, por si, já contraria o sistema educacional inclusivo, quando destaca que se trata de uma política de educação especial, com a inclusão presente como uma de suas características “equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida”. Na Declaração de Salamanca, em seu artigo 3<sup>o</sup><sup>131</sup>, demanda-se que todos os governos adotem o princípio da educação inclusiva em forma de lei ou de política, devendo as crianças

---

<sup>130</sup> Art. 2º, XI - planos de desenvolvimento individual e escolar - instrumentos de planejamento e de organização de ações, cuja elaboração, acompanhamento e avaliação envolvam a escola, a família, os profissionais do serviço de atendimento educacional especializado, e que possam contar com outros profissionais que atendam educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (Brasil, 2020, Revogado).

<sup>131</sup> 3. Nós congregamos todos os governos e demandamos que eles: • atribuam a mais alta prioridade política e financeira ao aprimoramento de seus sistemas educacionais no sentido de se tornarem aptos a incluírem todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais. • adotem o princípio de educação inclusiva em forma de lei ou de política, matriculando todas as crianças em escolas regulares, a menos que existam fortes razões para agir de outra forma. • desenvolvam projetos de demonstração e encorajem intercâmbios em países que possuam experiências de escolarização inclusiva. • estabeleçam mecanismos participatórios e descentralizados para planejamento, revisão e avaliação de provisão educacional para crianças e adultos com necessidades educacionais especiais. • encorajem e facilitem a participação de pais, comunidades e organizações de pessoas portadoras de deficiências nos processos de planejamento e tomada de decisão concernentes à provisão de serviços para necessidades educacionais especiais. • invistam maiores esforços em estratégias de identificação e intervenção precoces, bem como nos aspectos vocacionais da educação inclusiva. • garantam que, no contexto de uma mudança sistêmica, programas de treinamento de professores, tanto em serviço como durante a formação, incluam a provisão de educação especial dentro das escolas inclusivas (Declaração De Salamanca, 1994).

serem matriculadas em escolas regulares, ressalvadas as exceções (Declaração De Salamanca, 1994).

A PNEE desobriga as escolas regulares a matricular alunos com deficiência e incentiva a oferta de escolas e salas de aulas especializadas para atendimento desses alunos, rompendo, assim, com a diretriz educacional inclusiva das pessoas com deficiência elencada no artigo 24<sup>132</sup> da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, que impõe aos Estados-partes o dever de garantir o sistema educacional inclusivo (Diniz; Costa, 2021).

É possível notar que o principal enfoque da PNEE consistiu em abordar como seria efetuado o atendimento nas escolas especializadas, conforme pode se destacar

---

<sup>132</sup> Artigo 24 Educação 1.Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre. 2.Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência; b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem; c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas; d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação; e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena. 3.Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo: a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares; b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade lingüística da comunidade surda; c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social. 4.A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência. 5.Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência (Brasil, 2009).

das diretrizes, presentes no decreto legislativo, em seu artigo 6<sup>o</sup><sup>133</sup>. Houve destaque também para a possibilidade de o aluno com deficiência, com auxílio de sua família e de equipe multidisciplinar, escolher o local no qual desejaria estudar, sendo a escola regular inclusiva, especializada ou bilíngue. Nesse viés, Soares e Ribeiro (2023) atentam ao fato de que a liberdade de escolha não é ilimitada, devendo ser atendidas as regras vigentes acerca do sistema educacional inclusivo, assim é possível observar que: “a PNEE 2020, em nome de uma falsa ideia de flexibilidade e liberdade, retoma a exclusão das pessoas com deficiência do ambiente escolar, pautando-se em pressuposto capacitista” (Soares; Ribeiro, 2023, p. 7).

Ao contrário de incentivar o desenvolvimento humano, a PNEE desrespeitou princípios constitucionais como o direito da educação com qualidade, assim como a não discriminação. A educação especial foi objeto de redefinição e, por conta disso, se tem o oferecimento da acessibilidade de forma suplementar a escola regular. Cumpre salientar, que a inclusão está inserida como conquista em um contexto mundial que atinge 40 anos de história. (Diniz; Costa, 2021).

O tema aqui tratado, aportou ao Supremo Tribunal Federal, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6590-DF) que decidiu no sentido de suspender o Decreto 10.502/2020 em referendo à medida cautelar. O Tribunal por maioria, referendou a decisão liminar para suspender a eficácia do Decreto nº10.502/2020, nos termos do voto Relator, vencidos os votos dos ministros Marco Aurélio e Nunes Marques (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020).

A ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB/NACIONAL) em face do Decreto 10.502/2020, com argumentos no sentido de violação a preceitos fundamentais de educação, direitos das pessoas com deficiência, dignidade humana, não discriminação e proibição do retrocesso em matéria de direitos humanos, tendo em vista que o Decreto objetivou, com o enfoque em escolas e classes especializadas para alunos com deficiência, segregar e discriminar esses alunos, indo de encontro à educação inclusiva. Além da violação ao

---

<sup>133</sup> Art. 6<sup>o</sup> São diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida: I - oferecer atendimento educacional especializado e de qualidade, em classes e escolas regulares inclusivas, classes e escolas especializadas ou classes e escolas bilíngues de surdos a todos que demandarem esse tipo de serviço, para que lhes seja assegurada a inclusão social, cultural, acadêmica e profissional, de forma equitativa e com a possibilidade de aprendizado ao longo da vida [...] (Brasil, 2020, Revogado).

texto constitucional e a Convenção Internacional de Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro com força de emenda constitucional (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020).

Foi requerida suspensão cautelar da norma, tendo em vista a proximidade com o início do ano letivo de 2021, a qual foi concedida em 1º de dezembro de 2020 pelo ministro Dias Tóffoli, relator da ação. Em sua decisão, o ministro referiu-se ao compromisso constitucional e internacional do país com a educação inclusiva, compromisso manifestado, em caráter internacional, ainda em 1994, na Declaração de Salamanca (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020).

Portanto, verifico que o Decreto nº 10.502/2020 pode vir a fundamentar políticas públicas que **fragilizam o imperativo da inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino**, pelo que, diante do exposto, considero configurada a **fumaça do bom direito** para efeito de concessão de medida cautelar (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020, p. 15, grifos no original).

Em referendo à medida cautelar na referida ADI 6590, o ministro relator votou no mesmo sentido da decisão liminar, reforçando a argumentação apresentada. O ministro Marco Aurélio votou em sentido de não ser cabível a impugnação em sede de controle abstrato, não cabendo a atuação do Supremo no presente caso (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020).

Conforme é possível destacar da ementa da decisão, é referido que a Constituição estabelece, em seu artigo 208, III a garantia de atendimento especializado às pessoas com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino. Do mesmo modo, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência reforça o direito dessas a educação livre de discriminação e com base na igualdade de oportunidades, determinando a obrigação de que todos Estados partes assegurem um sistema nacional inclusivo em todos os níveis (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020).

O paradigma da educação inclusiva é o resultado de um processo de conquistas sociais que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade. Subverter esse paradigma significa, além de grave ofensa à Constituição de 1988, um retrocesso na proteção de direitos desses

indivíduos (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020, p. 3).

Foi destacado que a PNEE, em questão, contrariou a educação inclusiva, visto que retirou a ênfase da matrícula no ensino regular, deixando-a como mera alternativa dentro do sistema da educação especial, conforme se depreende da classificação apresentada no artigo 2º do Decreto (Supremo Tribunal Federal, Referendo na Medida Cautelar na ADI 6.590 Distrito Federal, 2020).

Nesse ponto, é possível mencionar o que Bucci (2013) destaca como a judicialização da política. Aborda a autora a situação do conteúdo e limite das decisões judiciais. Bittencourt (2013), nesse sentido, refere acerca do fato do princípio da separação dos poderes justificar a jurisdição constitucional dos atos do governo, mesmo os que sejam de natureza política, visto que a revisão vai garantir a atuação de cada um na sua esfera e que cada atuação seja dentro do que é legalmente permitido.

Após a suspensão do Decreto 10.502/2020, conforme foi possível acompanhar, nas eleições presidenciais em outubro de 2022 foi eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dentre as medidas tomadas por esse, ainda na data da posse, ocorreu a revogação do Decreto 10.502 de 2020, conforme Decreto 11.370 de primeiro de janeiro de 2023 (Brasil, 2023).

Conforme abordagem efetuada no presente capítulo acerca da política pública relacionada com a educação, visa-se na sequência, efetuar análise sobre sua efetivação, com enfoque específico acerca da inclusão, primeiramente em relação a educação básica, que trará reflexos na educação superior e, por fim, investigar as iniciativas ao ingresso e manutenção de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior.

## **6 EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES E/OU COM DEFICIÊNCIA**

No presente capítulo, com o qual se encerra a pesquisa proposta na presente tese, busca-se analisar as políticas públicas educacionais inclusivas, com olhar sobre os números gerais da educação básica e olhar mais detalhado acerca do ensino superior, conforme levantamento de dados e relatórios oficiais disponíveis.

A análise é feita com base nas metas elencadas no PNE em vigência, conforme referidas em capítulo anterior, reiterando-se o enfoque nas metas 4 e 12, nos pontos específicos relacionados com a educação inclusiva. A Meta 4 visa o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino com garantia de sistema educacional inclusivo, sala de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados públicos ou conveniados (Brasil, 2014).

A Meta 12 se encontra relacionada com o ensino superior, visando o aumento de matrículas. Dentre suas estratégias, é possível verificar relação com pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, como a 12.5 que visa ampliar as políticas de inclusão, ampliando taxas de acesso e permanência na educação superior desses estudantes, além de outras categorias mencionadas, de forma a ampliar seu sucesso acadêmico (Brasil, 2014).

A Estratégia 12.9 que consiste em “12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei” (Brasil, 2014). Ademais, a Estratégia 12.10 menciona a questão da acessibilidade, a qual também deve ser assegurada: “12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação” (Brasil, 2014). Por fim, a Estratégia 12.15 destaca a acessibilidade em acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais: “12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência” (Brasil, 2014).

Para além, da análise efetuada, serão referidos os autores dos quais a presente tese se utiliza para abordagem acerca da educação. Ao final, será efetuada proposta de aplicação da solidariedade inter-relacional na efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

## 6.1 Análise sobre a efetivação das políticas públicas educacionais inclusivas

Inaugurando a temática do presente capítulo, inicialmente se efetua análise acerca da efetivação das políticas públicas educacionais inclusivas. Nesse ponto, levantaremos alguns dados também relacionados com a educação básica, tendo em vista que essa reflete diretamente no ensino superior.

De acordo com Reck (2023) uma política pública é efetiva quando o direito fundamental é cumprido. Assim, para se saber se o direito fundamental foi efetivamente cumprido, são necessários parâmetros do que é o direito fundamental. Na presente tese, o enfoque se dá ao direito fundamental à educação inclusiva.

Conforme Reck (2023, p. 174) a determinação do conteúdo do direito fundamental não é uma informação suficientemente resolvida, pois “a vagueza do conteúdo do Direito, combinado com seu caráter de constante evolução e mutação, impede uma precisão de conteúdos”. Ademais, é necessário estabelecer um determinado grau de realização do direito ante a realidade, pois a política pública pode ser efetiva em uma determinada comunidade e em outra não, pode ser considerada como efetiva mesmo com pouco sucesso, dentre outras variáveis (Reck, 2023).

A efetividade pode ser avaliada se:

- Existir algum grau de determinação dos conteúdos/objetivos/comportamentos que compõem um direito fundamental;
- For possível avaliar, em algum grau, o preenchimento dos conteúdos/objetivos/comportamentos do direito fundamental, bem como o grau de dificuldade de realização desse direito;
- For possível avaliar as conexões entre as decisões tomadas na política pública e a realização do direito, ainda levando-se em conta as influências do acaso (Reck, 2023, p. 175).

Assim, a avaliação da efetividade da política pública pressupõe, além da realização do direito fundamental, a necessária conexão com o planejamento, com a existência de planos, programas e projetos, os quais devem conter metas, como por exemplo, indicadores (Reck, 2023). A partir da avaliação é possível efetuar o melhoramento das políticas públicas, através de novos agendamentos e remodelação.

A avaliação das políticas públicas consta expressamente na Constituição Federal, no parágrafo 16 do artigo 37<sup>134</sup> (Brasil, 1988).

Desse modo, na presente tese, vale-se do enfoque do Plano Nacional de Educação em vigência, referindo-se as metas relativas com a temática. De acordo com as metas do PNE, analisam-se os resultados disponíveis no Painel de Indicadores do Plano Nacional de Educação<sup>135</sup>. De acordo com a informação constante no site, os dados são atualizados a cada dois anos, considerando a conclusão dos relatórios dos ciclos de monitoramento das metas. Os resultados são apresentados em indicadores e são calculados pelo Inep para acompanhar a evolução dos planos. Os últimos dados disponibilizados foram atualizados em 30 de junho de 2023 (INEP, 2023, online).

No que se relaciona com a pesquisa da presente tese, aborda-se a Meta 4, que é relacionada diretamente com a educação inclusiva, consistindo na universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Para o monitoramento da evolução dessa meta, foram construídos três indicadores: Indicador 4A: Percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola; Indicador 4B: Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação; Indicador 4C: Percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado (INEP, 2022).

Ressalva-se no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado em 2022, que o monitoramento da Meta 4 enfrenta duas limitações importantes. A primeira relaciona-se com a defasagem temporal dos dados do Censo Demográfico de 2010, os quais são utilizados para o monitoramento

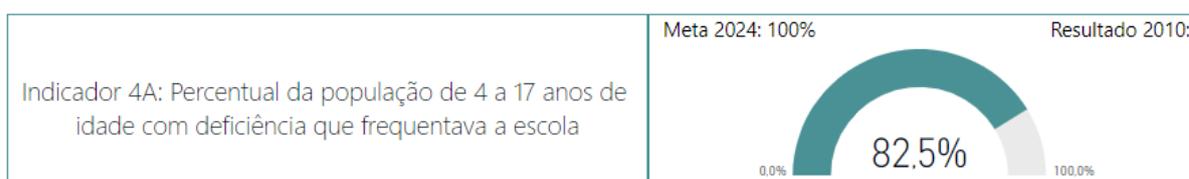
---

<sup>134</sup> Art. 37 [...] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (Brasil, 1988).

<sup>135</sup> O painel pode ser consultado a partir do site: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoia0Y5NWUyMDMtYzc0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNThjMjY2NjNWExliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9> Referido painel foi reformulado e lançado em 28/12/2022. Atualmente está atualizado com dados de 2013 a 2022.

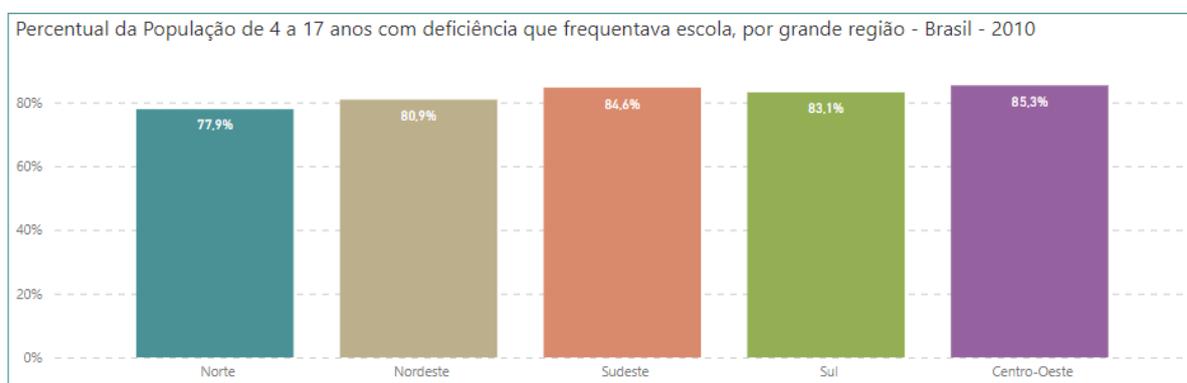
do indicador 4<sup>a</sup>. A segunda limitação é de natureza metodológica, visto que o censo demográfico coleta informações sobre pessoas com deficiência intelectual e dificuldade ou incapacidade de ver, ouvir, caminhar, subir escadas, enquanto que o Censo da Educação Básica, que é utilizado para o monitoramento dos indicadores 4B e 4C, identifica pessoas com deficiência, transtorno global de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, o que acaba gerando bases de dados diferenciados (INEP, 2022).

Conforme dados disponíveis, o indicador 4A abrange o percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequentava a escola, percentual esse, que, de acordo com o Censo Demográfico de 2010/IBGE, é de 82,5% da população. Destaca-se, conforme ficha técnica, que há diferentes metodologias adotadas pelo Censo Demográfico, de um lado, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, PNE e pelo Censo da Educação Básica de outro.



Quadro 1 – Resultado indicador 4A. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

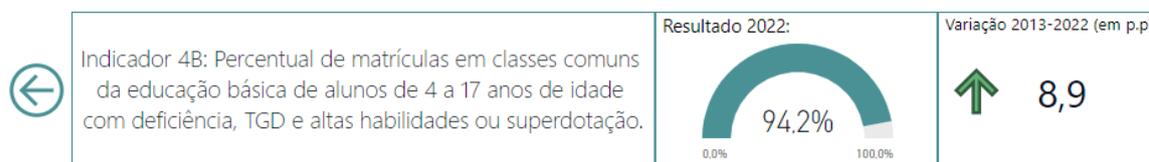
Com análise sobre as regiões do Brasil, referente ao mesmo indicador, tem-se como região com menor percentual a região Norte, com 77,9% da população com deficiência nessa faixa etária, frequentando a escola e, a região Centro-Oeste com o maior percentual, qual seja 85,3%.



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados do Censo Demográfico 2010/IBGE.

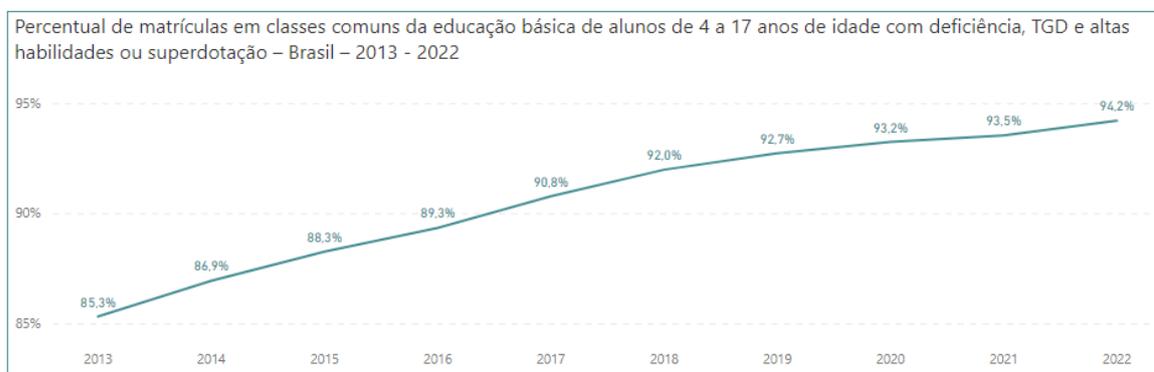
Quadro 2 – Resultado indicador 4<sup>a</sup> por regiões. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Em relação ao indicador 4B “Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação” é possível afirmar que, de 2013 para 2022 ocorreu um aumento de 8,9% nas matrículas, de modo que, em 2022 o percentual de matrículas alcançado foi de 94,2% de matrículas nas classes comuns. Conforme a ficha técnica do indicador, insta esclarecer que esse informa apenas o percentual de matrículas desses alunos que estudam em classes comuns do ensino regular e/ou EJA da educação básica, não abrangendo fatores relacionados com a qualidade da oferta de ensino, como o atendimento educacional especializado e o uso de sala de recursos multifuncionais. A fonte dos dados utilizados é o Censo da Educação Básica (PNE, 2022).



Ano Todos	Dependência Administrativa Todos	Localização Todos
Unidade da Federação Todos	Região Todos	Município Todos
Sexo Todos	Cor/raça Todos	Etapa de Ensino Todos

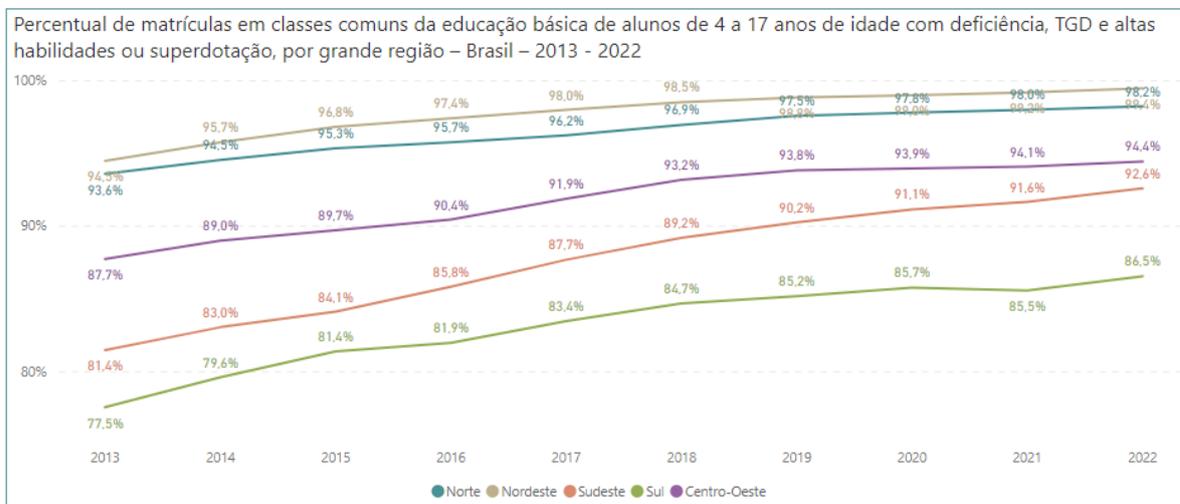
Gráfico	Tabela
---------	--------



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Quadro 3 – Resultado indicador 4B. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

Analisando o dado por regiões, destaca-se a região Nordeste, com 99,4%, sendo esse o maior percentual das matrículas e a região Sul com o percentual mais baixo, de 86,5% das matrículas em 2022.

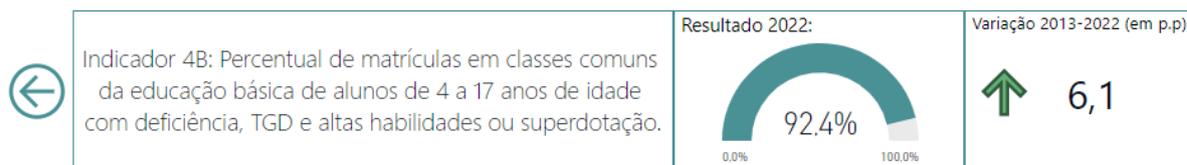


Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Quadro 4 – Resultado indicador 4B por regiões. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

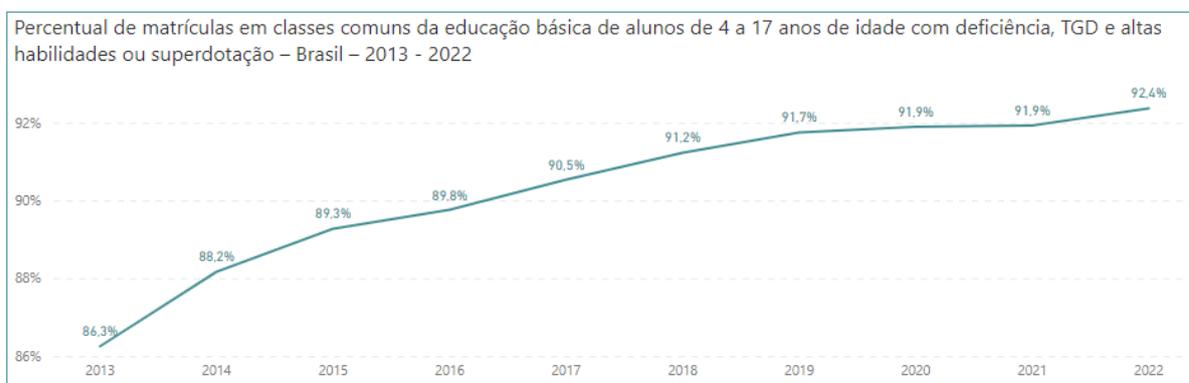
Apesar da região Sul possuir o percentual mais baixo, é a que apresenta mais significativo aumento no número de matrículas, tendo em vista que em 2013 seu percentual era de 77,5% das matrículas e, em 2022, 86,5%, do que é possível extrair do gráfico, com um aumento de 9 pontos percentuais no período analisado. Aproximando os dados para o estado do Rio Grande do Sul, o percentual atual de matrículas é de 92,4%, sendo que em 2013 o percentual era de 86,3%, com aumento de 6,1 pontos percentuais<sup>136</sup> (INEP, 2023, online).

<sup>136</sup> Em relação a cidade de Santa Cruz do Sul, apenas para fins ilustrativos, tendo em vista que a Universidade de Santa Cruz do Sul se encontra nessa cidade, houve aumento significativo, tendo em vista o percentual atual de 90,8% em comparação com o percentual do ano de 2013, 78,8%. Na cidade a variação foi de 12 pontos percentuais.



Ano Todos	Dependência Administrativa Todos	Localização Todos
Unidade da Federação Rio Grande do Sul	Região Todos	Município Todos
Sexo Todos	Cor/raça Todos	Etapa de Ensino Todos

<b>Gráfico</b>	<b>Tabela</b>
----------------	---------------

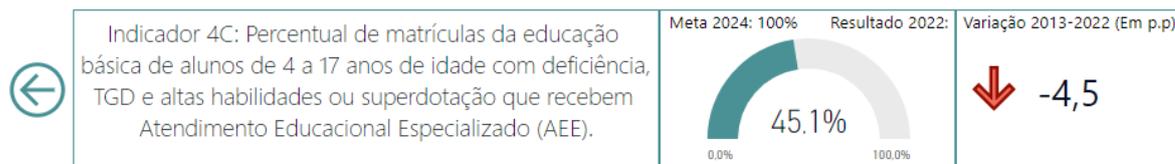


Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

#### Quadro 5 – Resultado indicador 4B Estado do Rio Grande do Sul. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

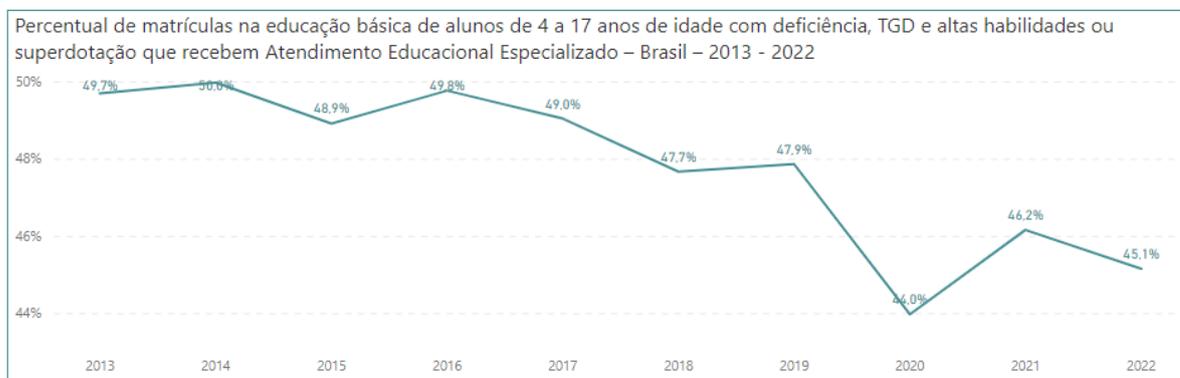
Já o indicador 4C “Percentual de matrículas na Educação Básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado”, apresenta a proporção de matrículas de escolarização na educação básica que estão matriculados em classes especiais ou escolas exclusivas ou cujo aluno está em turma de atendimento educacional especializado, com base nos dados do Censo da Educação Básica (INEP, 2023, online).

Em relação a esse indicador, nota-se uma diminuição no número de matrículas, de modo que, comparando com os dados de 2013, no qual o percentual de matrículas era de 49,7%, em 2022 o número desce para 45,1%, com uma variação em pontos percentuais de -4,5 (INEP, 2023, online).



Ano Todos	Dependência Administrativa Todos	Localização Todos
Unidade da Federação Todos	Região Todos	Município Todos
Sexo Todos	Cor/raça Todos	Etapa de Ensino Todos

Gráfico	Tabela
---------	--------



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Quadro 6 – Resultado indicador 4C. Monitoramento das Metas do PNE 2022.

No ano de 2020 é possível observar, conforme o gráfico acima, a maior queda do percentual das matrículas em atendimento educacional especializado em todas as regiões, ano no qual foi declarado que o surto de Covid-19 constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional<sup>137</sup>. De acordo com o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado em 2022, estão abaixo da média nacional, de acordo com o indicador 4C os estados Amazonas, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Goiás, Maranhão, São Paulo e Santa Catarina (INEP, 2022).

Acerca da Meta 4, como um todo, em um primeiro momento, seria possível abordar que se trata de uma política parcialmente efetiva, pois ocorreu uma mudança

<sup>137</sup> A ESPII é considerada, nos termos do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata” (OPAS, online).

no estado da sociedade, ou seja, pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, de 4 a 17 anos, estão dentro da rede regular de ensino, com aumento significativo sobre a inclusão na educação básica. Essa análise se dá a partir dos dados disponíveis, os quais abordam a quantidade de alunos. Considera-se como parcial, visto que os dados referentes ao indicador 4C são inferiores à estimativa e não há, dentro do relatório oficial, justificativa que aborde a razão dessa diminuição.

## **6.2 Ingresso e manutenção de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior**

Na sequência, ainda em análise referente ao PNE, passa-se para abordagem acerca do ensino superior. Deste modo, se esclarece que a análise de dados referentes ao ensino superior será efetuada a partir de dados do Censo da Educação Superior, pois no painel de monitoramento do Plano Nacional de Educação os indicadores apresentados não efetuam recorte de matrículas de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

Apenas para ilustrar, a Meta 12 do PNE “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos 40% (quarenta por centos) das novas matrículas no segmento público” se vale de três indicadores: indicador 12A: taxa bruta de matrículas na graduação (TBM); indicador 12B: taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE); indicador 12C: participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação. Nenhum dos indicadores efetua recorte específico sobre pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

Como o PNE abrange 2014-2024, a busca foi efetuada nos resumos técnicos do Censo da Educação Superior dentro deste período. Destaca-se em todos os dados apresentados na sequência que um mesmo aluno pode apresentar mais de um tipo de deficiência. O Resumo Técnico apresenta definições, retiradas do Manual do Usuário do Censo da Educação Superior 2015: módulo aluno, módulo curso, módulo docente e módulo IES. dentre as definições se destacam-se algumas pertinentes com

a temática, como a definição de altas habilidades/superdotação<sup>138</sup>, autismo<sup>139</sup>, baixa visão<sup>140</sup>, cegueira<sup>141</sup>, deficiência auditiva<sup>142</sup>, deficiência física<sup>143</sup>, deficiência intelectual<sup>144</sup>, deficiência múltipla<sup>145</sup>, Síndrome de Asperger<sup>146</sup>, Síndrome de Rett<sup>147</sup>, surdez<sup>148</sup>, surdocegueira<sup>149</sup>, transtorno desintegrativo de infância<sup>150</sup>. Tais definições são mantidas nos resumos técnicos subsequentes (INEP, 2015).

---

<sup>138</sup> Demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotricidade e artes, além de grande criatividade, envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse (INEP, 2015, p. 47).

<sup>139</sup> Prejuízo no desenvolvimento da interação social e da comunicação; pode haver atraso ou ausência do desenvolvimento da linguagem; naqueles que a possuem, pode haver uso estereotipado e repetitivo ou uma linguagem idiossincrática; repertório restrito de interesses e atividades; interesse por rotinas e rituais não funcionais. Manifesta-se antes dos 3 anos de idade. Prejuízo no funcionamento ou atraso em pelo menos uma das 3 áreas: interação social; linguagem para a comunicação social; jogos simbólicos ou imaginativos (INEP, 2015, p. 47).

<sup>140</sup> Acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 600; ou ocorrência simultânea de quaisquer condições anteriores (INEP, 2015, p. 48).

<sup>141</sup> Acuidade visual igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; ausência total de visão até a perda da percepção luminosa (INEP, 2015, p. 48).

<sup>142</sup> Perda bilateral, parcial ou total de 41 dB ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500 Hz, 1.000 Hz, 2.000 Hz e 3.000 Hz (INEP, 2015, p. 49).

<sup>143</sup> Alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, com comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência do membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzem dificuldades para o desempenho das funções (INEP, 2015, p. 49).

<sup>144</sup> Alterações significativas tanto no desenvolvimento intelectual como na conduta adaptativa, expressas em habilidades práticas, sociais e conceituais (INEP, 2015, p. 49).

<sup>145</sup> Associação de dois ou mais tipos de deficiência (intelectual/visual/ auditiva/física) (INEP, 2015, p. 49).

<sup>146</sup> Prejuízo persistente na interação social; desenvolvimento de padrões restritos e repetitivos de comportamento, interesses e atividades. Tem início mais tardio do que o autismo ou é percebido mais tarde (entre 3 e 5 anos). Atrasos motores ou falta de destreza motora podem ser percebidos antes dos 6 anos. Diferentemente do autismo, podem não existir atrasos clinicamente significativos no desenvolvimento cognitivo, na linguagem, nas habilidades de autoajuda apropriadas à idade, no comportamento adaptativo e na curiosidade pelo ambiente na infância, à exceção da interação social (INEP, 2015, p. 52).

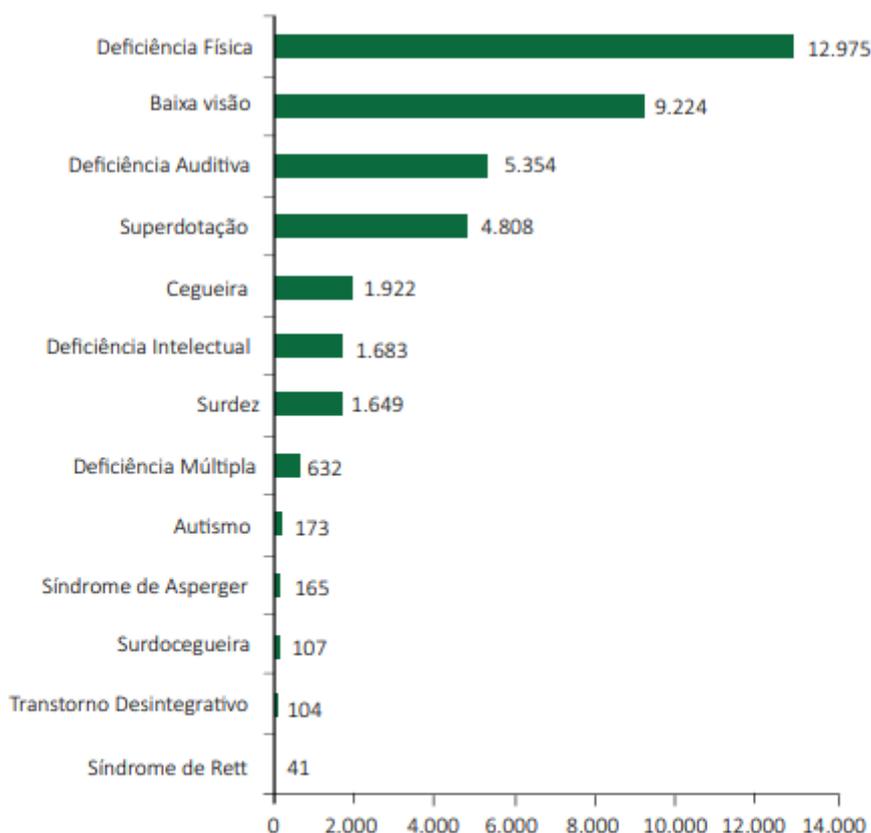
<sup>147</sup> Transtorno de ordem neurológica, de caráter progressivo, com início nos primeiros anos de vida. Manifesta-se por ausência de atividade funcional nas mãos, isolamento, regressão da fala e das habilidades motoras adquiridas, comprometimento das relações sociais e do desenvolvimento mental e microcefalia progressiva (INEP 2015, p. 52).

<sup>148</sup> Perda auditiva acima de 71 dB, aferida por audiograma nas frequências de 500 Hz, 1.000 Hz, 2.000 Hz e 3.000 Hz (INEP, 2015, p. 52).

<sup>149</sup> Deficiência única, caracterizada pelas deficiências auditiva e visual concomitantemente. Essa condição apresenta outras dificuldades além daquelas causadas pela cegueira e pela surdez (INEP, 2015, p. 53).

<sup>150</sup> Regressão pronunciada em múltiplas áreas do funcionamento, caracteriza-se pela perda de funções e capacidades anteriormente adquiridas pela criança. Apresenta características sociais, comunicativas e comportamentais também observadas no autismo. Em geral, essa regressão tem início entre 2 e 10 anos de idade e acarreta alterações qualitativas na capacidade para relações sociais, jogos ou habilidades motoras, linguagem, comunicação verbal e não verbal, com comportamentos estereotipados e instabilidade emocional (INEP, 2015, p. 53).

Ao iniciar a abordagem acerca dos dados, insta referir que o recorte de dados sobre pessoas com deficiência se inicia no resumo técnico de 2015<sup>151</sup>. No referido ano, houve um total de 37.927 matrículas com declaração de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades declaradas. Assim, 33,4% das matrículas apresentam deficiência física, 23,8% baixa visão, 13,8% deficiência auditiva e transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação correspondem a 0,5% (INEP, 2015).



**GRÁFICO 7** Total de declarações relativas às matrículas de graduação conforme o tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação – Brasil – 2015

Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Quadro 7 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2015. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2015.

Em relação com os ingressantes de graduação, no ano de 2015, ocorreram 12.744 matrículas de pessoas com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação. Desse número, 36,7% apresentam deficiência física, 23,4% baixa visão e 12,9% deficiência auditiva e 0,4% transtorno global do

<sup>151</sup> Publicado no ano de 2018.

desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação. Em relação aos concluintes com deficiência, houve um total de 5.130, dos quais 37,4% apresentaram deficiência física, 22,4% baixa visão, 19,6% deficiência auditiva e 0,4% transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação (INEP, 2015).

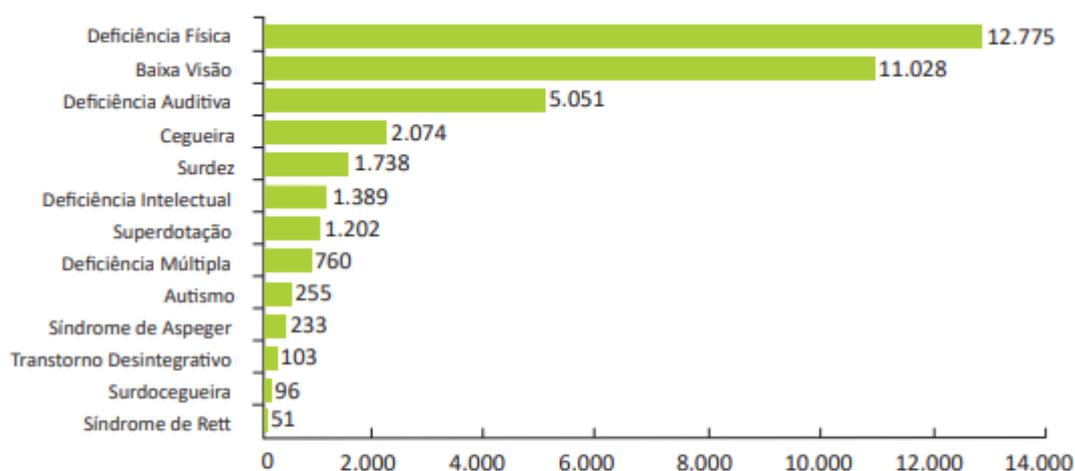
Insta mencionar, tendo em vista a promulgação da LBI em julho de 2015, que seu artigo 30<sup>152</sup> faz menção acerca de medidas a serem adotadas nos processos seletivos para ingresso e permanência no ensino superior, de modo que devem ser assegurados instrumentos que auxiliem na acessibilidade para essas na execução das provas, tais como formulários de inscrição com campos específicos para que o candidato informe quais recursos de acessibilidade e tecnologia assistiva serão necessários, bem como dilação do tempo de prova, dentre outras (BRASIL, 2015).

De acordo com o Censo da Educação Superior do ano de 2016<sup>153</sup>, foram registradas 35.891 matrículas de graduação declaradas com algum tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação. Como mais declaradas constam a deficiência física com 34,8%, a baixa visão 30% e a deficiência auditiva 13,7%.

---

<sup>152</sup> 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: I - atendimento preferencial à pessoa com deficiência nas dependências das Instituições de Ensino Superior (IES) e nos serviços; II - disponibilização de formulário de inscrição de exames com campos específicos para que o candidato com deficiência informe os recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva necessários para sua participação; III - disponibilização de provas em formatos acessíveis para atendimento às necessidades específicas do candidato com deficiência; IV - disponibilização de recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva adequados, previamente solicitados e escolhidos pelo candidato com deficiência; V - dilação de tempo, conforme demanda apresentada pelo candidato com deficiência, tanto na realização de exame para seleção quanto nas atividades acadêmicas, mediante prévia solicitação e comprovação da necessidade; VI - adoção de critérios de avaliação das provas escritas, discursivas ou de redação que considerem a singularidade linguística da pessoa com deficiência, no domínio da modalidade escrita da língua portuguesa; VII - tradução completa do edital e de suas retificações em Libras (Brasil, 2015).

<sup>153</sup> Publicado em 2018.



**GRÁFICO 7** Total de Matrículas de Graduação conforme o Tipo de Deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento ou Altas Habilidades/Superdotação – Brasil – 2016

Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Nota: Um mesmo aluno pode ter mais de um tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

Quadro 8 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2016. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2016.

Em relação aos ingressantes na graduação, o Censo registrou 12.290 ingressantes declarados com deficiência, transtorno global de desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, correspondendo a 0,4% do total de ingressantes, também com os maiores percentuais em deficiência física (35,8%), baixa visão (29,8%) e deficiência auditiva (13,2%). No que se refere aos concluintes, foi contabilizado o total de 4.799 na graduação, também equivalendo a 0,4% do total de concluintes. As declarações mais frequentes foram de deficiência física (34,3%), baixa visão (29,2%) e deficiência auditiva (15,8%) (INEP, 2016).

De acordo com o Censo da Educação Superior do ano de 2017<sup>154</sup>, no que tange a matrículas em geral, foram registradas 38.272 matrículas de graduação com declaração de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, representando 0,4% do conjunto de matrículas. Mantiveram-se como maiores declarações a deficiência física (37,8%), a baixa visão (27,7%) e a deficiência auditiva (14,1%).

<sup>154</sup> Publicado em 2019.

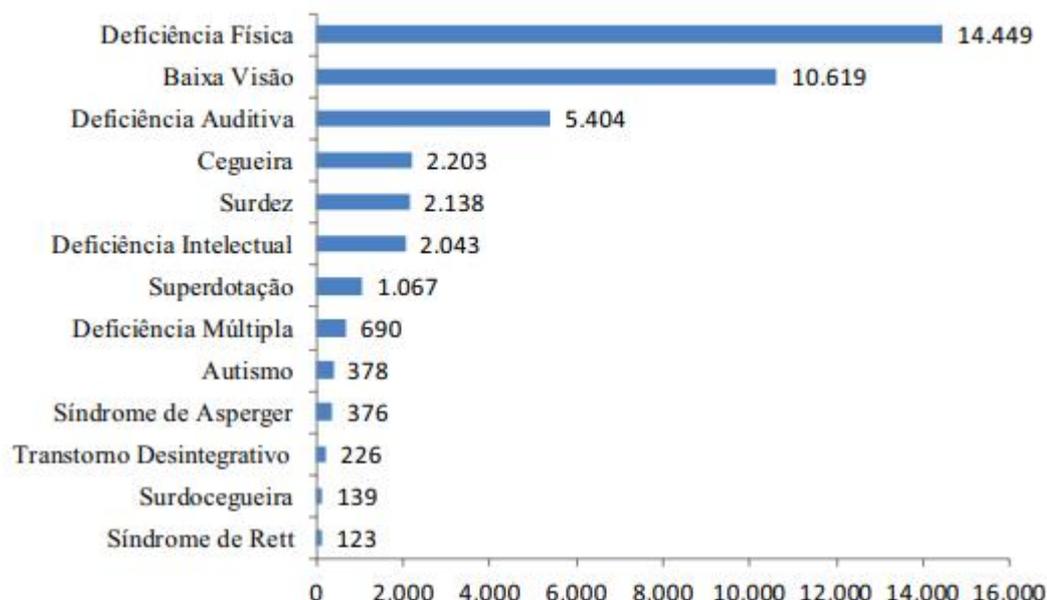


GRÁFICO 4

**TOTAL DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO CONFORME O TIPO DE DEFICIÊNCIA, TRANSTORNO GLOBAL DO DESENVOLVIMENTO OU ALTAS HABILIDADES/SUPERDOTAÇÃO DECLARADOS – BRASIL – 2017**

Fonte: Elaborada por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Nota: Um mesmo vínculo discente pode ter mais de um tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

Quadro 9 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2017. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2017.

Sobre os ingressantes<sup>155</sup>, em 2017 foram efetuadas 14.050 matrículas de graduação declaradas com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação. Mais uma vez, o percentual, em comparativo com o total de matrículas do ano, ficou em 0,4%. Como maiores declarações, seguiram a deficiência física (38,6%), a baixa visão (27%) e a deficiência auditiva (12,7%). Referente aos concluintes, no ano de 2017 5.052 pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência concluíram a graduação. Como maiores declarações constavam a deficiência física (38,6%), a baixa visão (26,7%) e a deficiência auditiva (17,3%).

No Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2018<sup>156</sup>, diferentemente dos trabalhos anteriores, consta apenas a informação de matrículas

<sup>155</sup> Nos dados de 2017, chama a atenção o recorte específico acerca do ingresso em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas, referidas vagas são provenientes de programas ou ações que objetivam garantir o ingresso de determinados públicos à educação superior, dado esse a ser explorado no próximo item da tese.

<sup>156</sup> Publicado em 2020.

gerais de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e dado de ingresso de pessoas provenientes de programas de reservas de vagas, havendo incidência de programa para pessoas com deficiência. Não há menção de ingresso geral e de concluintes pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência<sup>157</sup> (INEP, 2018).

No total de matrículas, em 2018, foram declarados 43.633 registros de deficiência e/ou neurodiversidade em matrículas de graduação, pela primeira vez alcançando um percentual de 0,5% do total de matrículas. Dentre as declarações mais comuns, deficiência física (34,0%), baixa visão (27,7%) e deficiência auditiva (13,0%) (INEP, 2018).

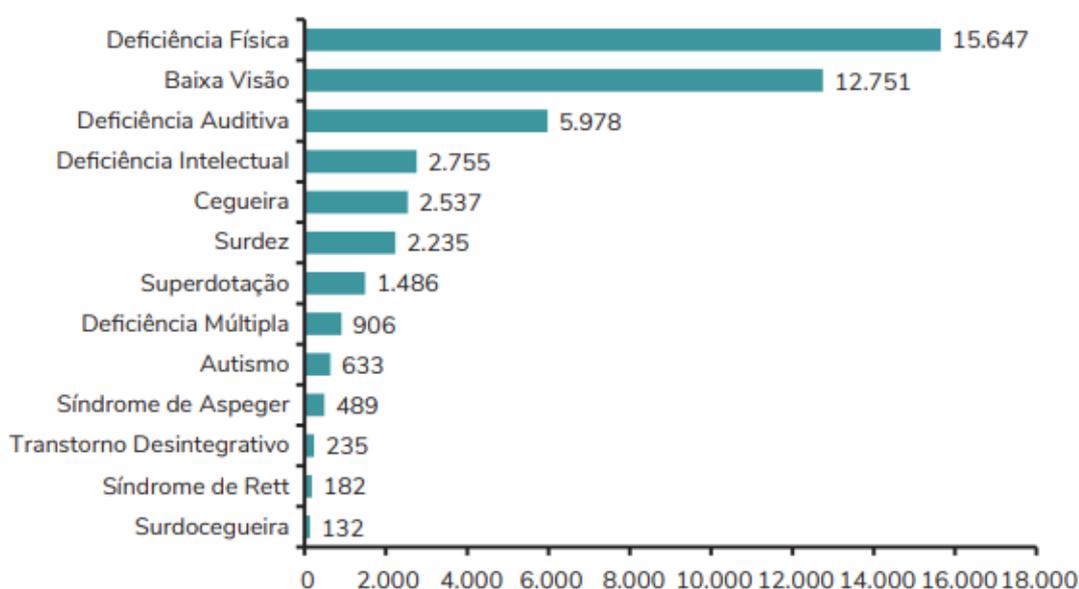


GRÁFICO 10

**Total de Matrículas de Graduação, segundo o Tipo de Deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento ou Altas Habilidades/Superdotação Declarados – Brasil – 2018**

Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Nota: Um mesmo discente pode ter mais de um tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

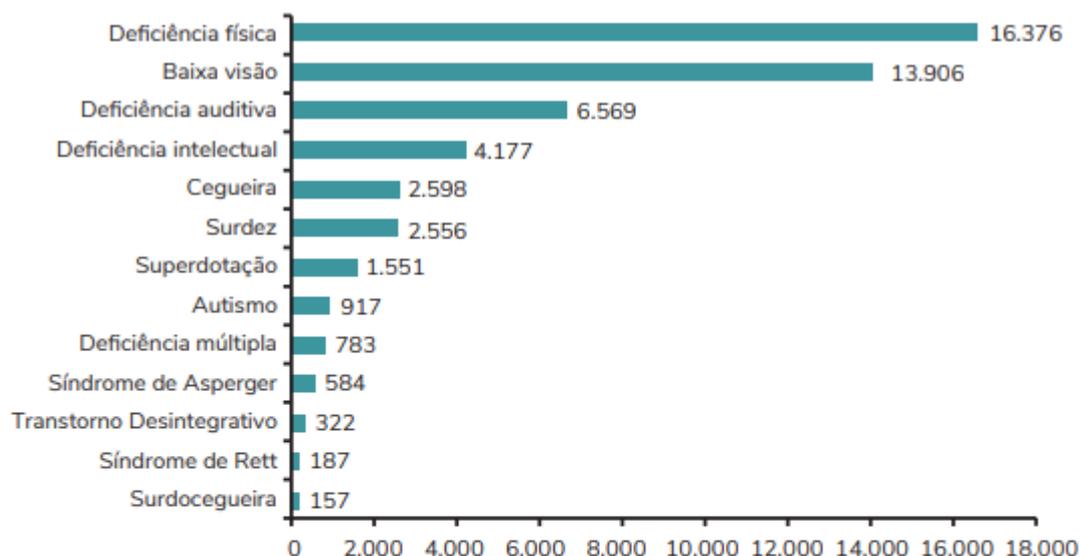
Quadro 10 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2018. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2018.

O Resumo Técnico do Censo do Ensino Superior referente ao ano de 2019<sup>158</sup> refere que constaram, em cursos de graduação, 50.683 matrículas com registro de neurodiversidade e/ou deficiência. No referido ano o percentual alcançou 0,6% do total de matrículas no ensino superior. Como mais percentual de declarações constaram a deficiência física (32,3%), a baixa visão (27,4%) e a deficiência auditiva (13,0%). Mais

<sup>157</sup> Supõe-se que referida supressão desses dados ocorreu em decorrência da pandemia da Covid-19.

<sup>158</sup> Publicado em 2021.

uma vez, não houve dado referente ao total de ingressos em cursos de graduação com deficiência e concluintes (INEP, 2019).



**GRÁFICO 10**

**Total de matrículas de graduação, conforme o tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação declarados – Brasil – 2019**

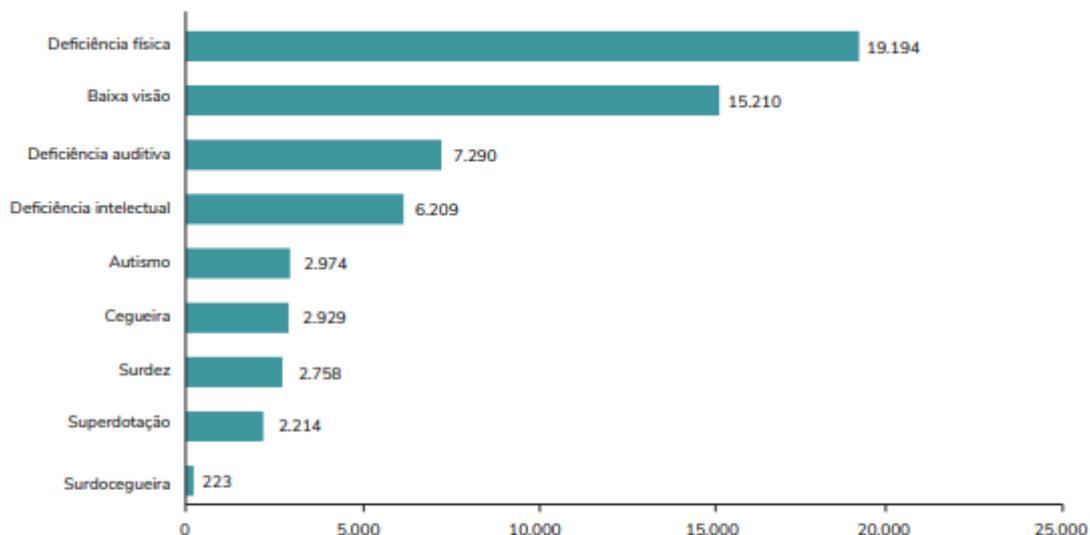
Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Nota: Um mesmo discente pode ter mais de um tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

Quadro 11 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2019. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2019.

No Resumo Técnico do Censo da Educação Superior referente ao ano de 2020<sup>159</sup> verificou-se total de 59.001 declarações com registro de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação. Com maior incidência, declarações de deficiência física (32,5%), baixa visão (25,8%) e deficiência auditiva (12,4%) (INEP, 2020).

<sup>159</sup> Publicado em 2022.



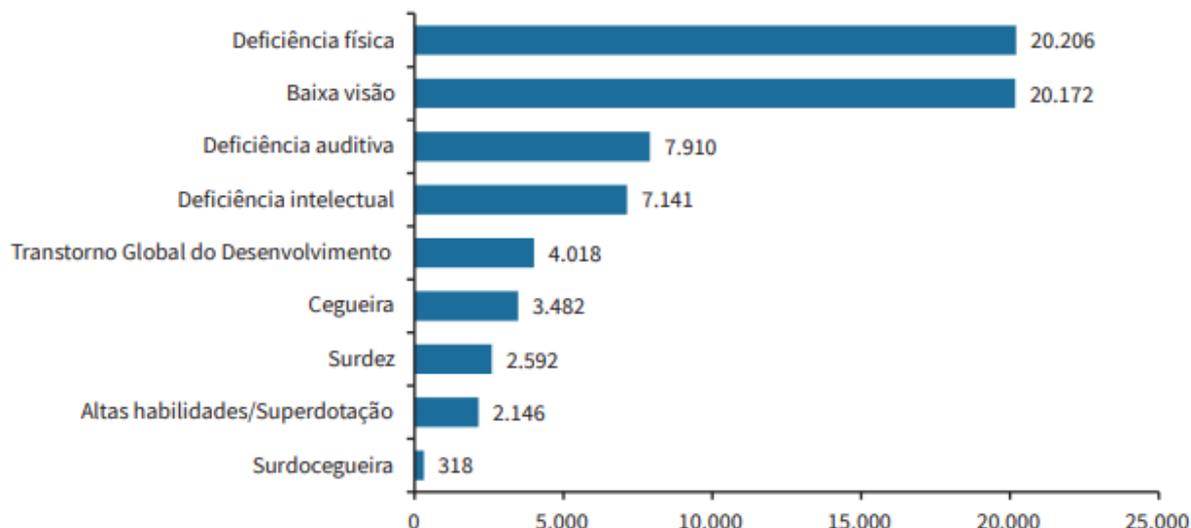
**GRÁFICO 9**  
**TOTAL DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO CONFORME O TIPO DE DEFICIÊNCIA, TRANSTORNO GLOBAL DO DESENVOLVIMENTO OU ALTAS HABILIDADES/SUPERDOTAÇÃO DECLARADOS – BRASIL – 2020**

Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Quadro 12 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2020. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2020.

No Resumo Técnico do Censo da Educação Superior referente ao ano de 2021<sup>160</sup>, o total de matrículas com declaração de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação totalizou 63.404 matrículas, crescimento bastante significativo. Dentre as declarações, destaca-se deficiência física (29,7%), baixa visão (29,7%) e deficiência auditiva (11,6%) (INEP, 2021).

<sup>160</sup> Publicado em 2023.



**GRÁFICO 10**

**TOTAL DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO CONFORME O TIPO DE DEFICIÊNCIA, TRANSTORNO GLOBAL DO DESENVOLVIMENTO OU ALTAS HABILIDADES/SUPERDOTAÇÃO DECLARADOS - BRASIL - 2021**

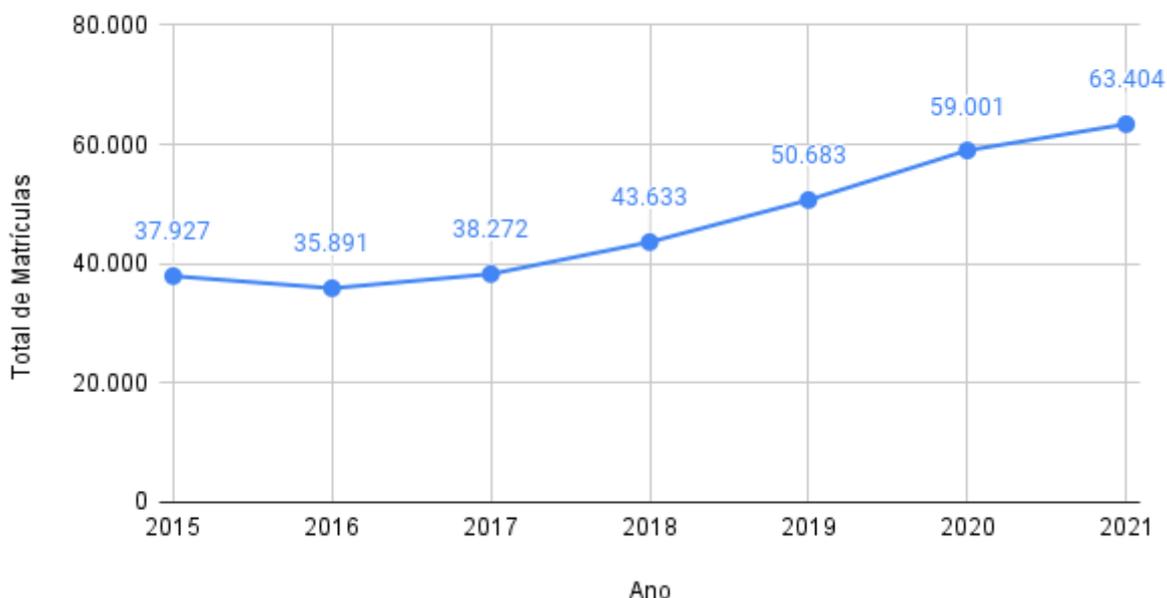
Fonte: Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior.

Nota: Um mesmo discente pode declarar mais de um tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

Quadro 13 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em 2021. Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2021.

Ainda não ocorreu a publicação do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior do ano de 2022. Seguindo a lógica das publicações anteriores, acredita-se que sua publicação ocorra em 2024. No entanto, com os dados disponíveis e acima mencionados, é possível constatar um avanço no número total de matrículas no decorrer do período destacado. Conforme o gráfico abaixo, de autoria própria, valendo-se dos números totais de matrículas, é possível constatar um aumento de 25.477 matrículas de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior comparando o dado de 2015 com o dado de 2021. Surpreendentemente, não houve queda no número de matrículas em decorrência da pandemia do Covid-19, diferentemente do que se viu referente a educação básica. Infelizmente, não foi possível efetuar análise acerca do número de concluintes e ingressantes, tendo em vista a mudança ocorrida na forma de apresentação dos dados nos resumos técnicos.

### Total de Matrículas 2015 a 2021



Quadro 14 – Total de matrículas de graduação de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Comparativo 2015 a 2021<sup>161</sup>.

Em relação as diferentes abordagens e mudanças ocorridas ao longo das apresentações dos dados referentes aos Censo da Educação Superior, é possível lembrar o que Bucci (2013) menciona, no sentido de que a cada troca de governo passam a existir significativas mudanças nos objetivos, metas e estratégias das políticas públicas adotadas pela gestão anterior, principalmente as que não estão suficientemente institucionalizadas, o que consiste em obstáculos para que a política pública tenha êxito, visto que cada novo governo, não raras vezes, quer deixar sua marca na gestão pública.

Não obstante a situação de mudança na apresentação de resultados, necessária se faz a abordagem acerca das políticas para ingresso no ensino superior, visto que, sabe-se que apenas o acesso universal não é suficiente, bem como, se destaca, no caso das instituições privadas, que nem todas as pessoas possuem condições de arcar com os valores de mensalidades, além de transporte, de livros, materiais entre outros custos.

<sup>161</sup> Gráfico formulado pela autora conforme os dados apresentados dos Resumos Técnicos do Censo da Educação Superior.

### **6.3 O modelo de sistema de cotas para pessoas com deficiência em universidades**

Efetuada análise acerca das matrículas no ensino superior de pessoas com deficiência, insta abordar as cotas existentes para este tipo de ingresso. Assim, serão abordadas as cotas específicas de ingresso em vestibular, conforme é o modelo que se encontra principalmente nas instituições federais, bem como o programa de bolsas ofertado pelo governo federal. Serão objeto de análise o Sistema de Seleção Unificada – SiSU e o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

Referido sistema de cotas visa suprimir a diferença social encontrada por essas pessoas, objetivando-se, assim, uma igualdade de oportunidades. De acordo com Negri e Hachem (2023, p. 91):

[...] a igualdade de posições é pautada por um viés redistributivo e busca reduzir a distância entre as posições sociais, buscando mitigar as desigualdades existentes por meio de transferências sociais. É por meio de um modelo de justiça social baseado em igualdade de posições que houve a desmercantilização de determinados bens econômicos, como a educação, ampliando seu acesso a toda a população ao impor ao Estado o dever de garanti-lo por meio da prestação de serviços públicos. Nesse sentido, a igualdade de posições permite uma maior mobilidade social, já que aproxima o intervalo entre as posições sociais e, como consequência, possibilita uma melhor igualdade de oportunidades se comparada à própria concepção de igualdade de oportunidades.

Corroboram, com referência à educação, que a mobilidade social se encontra diretamente ligada ao acesso e a conclusão no ensino superior, que incrementa substancialmente a média salarial brasileira. Assim, as políticas de cotas são importantes para tornar justo o acesso e obtenção de vagas nas universidades, deixando em patamares semelhantes estudantes que passaram por processos de aprendizado não tão semelhantes, tendo em vista a diferença da qualidade de ensino entre escolas públicas e privadas (Negri; Hachem, 2023).

O Sistema (SiSU) se relaciona com a as cotas nas instituições federais de ensino. A lei de cotas é a Lei 12.711/2012 e define que as instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação deverão reservar, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, 50% de vagas para estudantes que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas,

conforme previsão no artigo 1<sup>o162</sup> da Lei. Em 2016 a referida lei foi alterada, pela Lei 13.409/2016, acrescentando, no artigo 3<sup>o163</sup> as cotas para pessoas com deficiência, em conjunto com os anteriormente já contemplados autodeclarados pretos, pardos e indígenas (Brasil, 2016). Entende-se que é em decorrência dessa alteração legislativa que os resumos técnicos do Censo da Educação Superior passaram a abordar o número de ingressantes em cursos de graduação, por tipo de reserva de vaga.

Conforme a Portaria Normativa 21, de novembro de 2012, o processo de seleção de estudantes para as vagas disponíveis do SiSU é efetuado exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Assim, todos os estudantes que participaram do Enem podem se inscrever no programa, desde que a nota do candidato na redação seja maior que zero e não declaram a condição de “treineiro” ao se inscreverem no Enem (MEC, online) (Brasil, 2012).

Além do SiSU, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) oferta bolsas de estudo<sup>164</sup>, integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais em instituições de educação superior privadas (Ministério Da Educação, online). O PROUNI foi instituído pela Lei 11.096, de 2005, legislação essa que foi atualizada, em 2022 pela Lei 14.350/2022<sup>165</sup>. Conforme a redação do artigo 2<sup>o166</sup> da referida lei, as bolsas são destinadas a estudantes provenientes da rede pública ou que tenham sido bolsistas na rede privada, bem como ao estudante com deficiência e professor da rede pública de ensino para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.

---

<sup>162</sup> Art. 1<sup>o</sup> As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Brasil, 2012).

<sup>163</sup> Art. 3<sup>o</sup> Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1<sup>o</sup> desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2012).

<sup>164</sup> Art. 1<sup>o</sup> Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos (Prouni), destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (Brasil, 2005).

<sup>165</sup> Que consistiu em Conversão da Medida Provisória n. 1.057 de 2021 em lei.

<sup>166</sup> A bolsa será destinada: I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral [...] II – **a estudante pessoa com deficiência**, na forma prevista na legislação; e III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias em regulamento, independentemente da renda a que se referem os §§ 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> do art. 1<sup>o</sup> desta Lei [...] (Brasil, 2005).

Como critérios de ingresso, o estudante é pré-selecionado pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e por outros critérios do MEC e, na etapa final, será selecionado pela instituição privada de ensino superior, que poderá efetuar processo seletivo próprio. Deverão ser apresentadas documentações, inovando a legislação ao afirmar que o MEC pode dispensar a apresentação de documentação que comprove a renda familiar *per capita* do estudante e situação de pessoa com deficiência, se a informação puder ser obtida por bancos de dados de órgãos governamentais, de acordo com o artigo 3<sup>o</sup><sup>167</sup> da Lei 11.096/2005 (Brasil, 2005).

As instituições de ensino aderentes ao PROUNI deverão cumprir a obrigações conforme disposto na lei, inclusive percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de pessoas com deficiência, pessoas autodeclaradas indígenas, pardos ou pretos e estudantes egressos de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos, de acordo com a determinação no artigo 7<sup>o</sup><sup>168</sup> da Lei 11.096/2005. Referido percentual de bolsas de estudos utiliza como percentual aquele do Censo Demográfico mais recente do IBGE (Brasil, 2005).

Existe, além do PROUNI em si, a possibilidade de adesão ao Programa Bolsa Permanência Prouni (PBP Prouni), que é uma possibilidade do estudante com bolsa integral do Prouni, matriculado em um curso presencial que tenha, no mínimo seis semestres, requerer uma bolsa no valor de R\$400,00 mensais para custeio de despesas educacionais, como material didático, alimentação e transporte. No ano de 2022 foram pagas 107.137 bolsas, equivalente a um montante de R\$44 milhões (MEC, online).

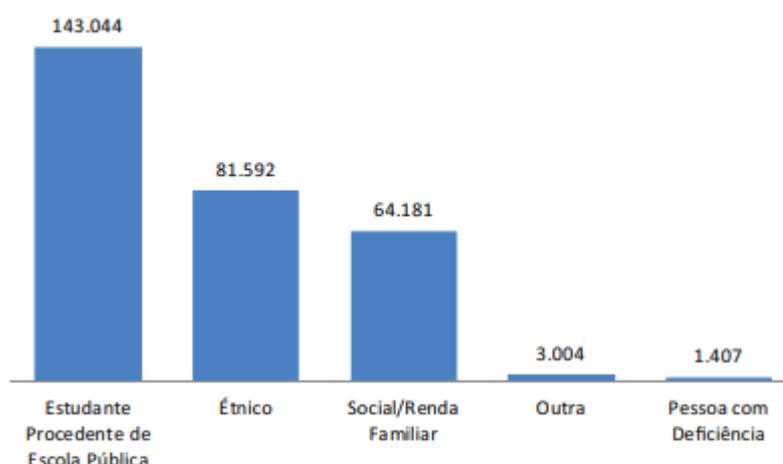
---

<sup>167</sup> Art. 3<sup>o</sup> O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), observados o disposto no § 1<sup>o</sup> do art. 2<sup>o</sup> desta Lei e outros critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, será selecionado pela instituição privada de ensino superior, que poderá realizar processo seletivo próprio. [...] § 2<sup>o</sup> O Ministério da Educação poderá dispensar a apresentação de documentação que comprove a renda familiar mensal bruta *per capita* do estudante e a **situação de pessoa com deficiência**, desde que a informação possa ser obtida por meio de acesso a bancos de dados de órgãos governamentais [...] (Brasil, 2005).

<sup>168</sup> Art. 7<sup>o</sup> As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias: [...] II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de: a) **pessoas com deficiência**, na forma prevista na legislação; b) autodeclarados indígenas, pardos ou pretos; e c) estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos. § 1<sup>o</sup> O percentual de que trata o inciso II do **caput** deste artigo será, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e de **pessoas com deficiência**, na unidade federativa, **em conformidade com o mais recente Censo Demográfico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** (Brasil, 2005).

Apresentando os dados acerca do ingresso de pessoas com deficiência no ensino superior, por tipo de reserva de vagas, é possível verificar esse recorte a partir dos dados de 2017, conforme se apresenta a seguir. De acordo com o glossário presente ao final do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2017, é mencionado o que se compreende como programa de reserva de vagas, sendo “qualquer programa ou ação que tenha por objetivo garantir o acesso de determinados públicos à educação superior. Por exemplo: étnico, pessoa com deficiência, estudante procedente de escola pública, social/renda familiar e outros” (INEP, 2017, p. 66).

Nesse sentido, são analisadas pelo censo cinco categorias, de acordo com o gráfico abaixo: programa de vagas destinadas para estudantes procedentes de escola pública (48,8% dos ingressantes); programa de reserva de vagas étnico (27,8%); programa social/renda familiar (21,9%); programas de reserva de vagas que não se enquadram nas outras categorias (1%); e, programa destinado a pessoas com algum tipo de deficiência (0,5%).



**GRÁFICO 2**  
**NÚMERO DE INGRESSANTES EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR TIPO DE RESERVA DE VAGAS – BRASIL – 2017**

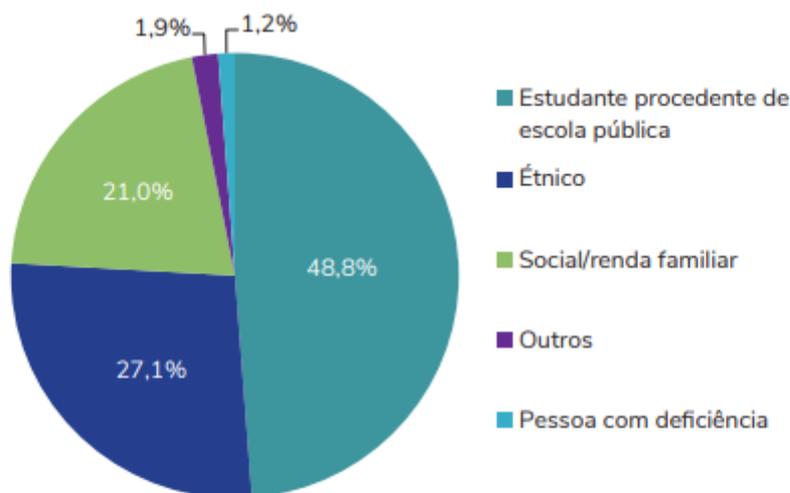
Fonte: Elaborada por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Nota: Um mesmo ingressante pode participar de mais de um programa de reserva de vagas.

Quadro 15 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2017.  
 Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2017.

Em 2018 manteve-se o levantamento no Resumo Técnico do Censo do Ensino Superior sobre os ingressos à educação superior por meio de programas de

reservas de vagas. Referidos programas garantiram o acesso ao ensino superior a 157.137 pessoas, equivalendo a 4,6% do geral de ingressantes. As categorias são as mesmas apresentadas em 2017, destacando-se o ingresso de pessoas com deficiência que consistiu no percentual 1,2% no ano (INEP, 2018).



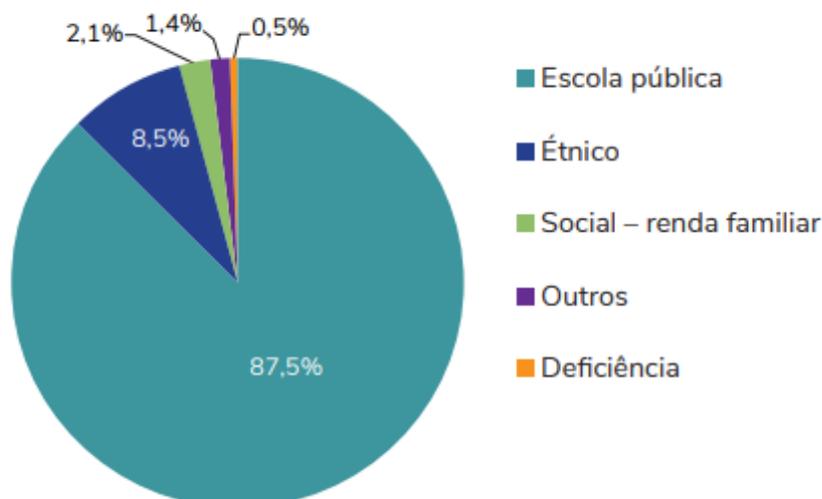
**GRÁFICO 4**

**Número de Ingressantes em Cursos de Graduação, segundo o Tipo de Reserva de Vagas – Brasil – 2018**

Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Quadro 16 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2018.  
Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2018.

Em relação ao ano de 2019, o Resumo Técnico não faz menção ao número de vagas, apenas destaca os percentuais, de modo que “predomina o ingressante por escola pública (87,5%), seguido do ingressante por programa étnico (8,5%), programa social/renda familiar (2,1%), outros (1,4%) e ingressantes com deficiência (0,5%)” (INEP, 2019, p. 29).



**GRÁFICO 4**

**Proporção de ingressantes em cursos de graduação, por tipo de reserva de vagas – Brasil – 2019**

Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior.

Quadro 17 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2019.  
Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2019.

No Resumo Técnico do Censo da Educação Superior do ano de 2020 não há menção acerca das reservas de vagas, de modo que não se tem esse dado para efetuar comparação. Em relação às reservas de vagas, em 2021 é possível verificar uma diminuição no ingresso de pessoas com deficiência. De um total de 150.349 ingressantes por reserva de vagas, apenas 627 são de pessoas com deficiência, o que representa 0,4% do total. Predomina o acesso em vagas de escolas públicas, seguidas pelas vagas de programas étnicos, outros e programas social-renda familiar (INEP, 2020).

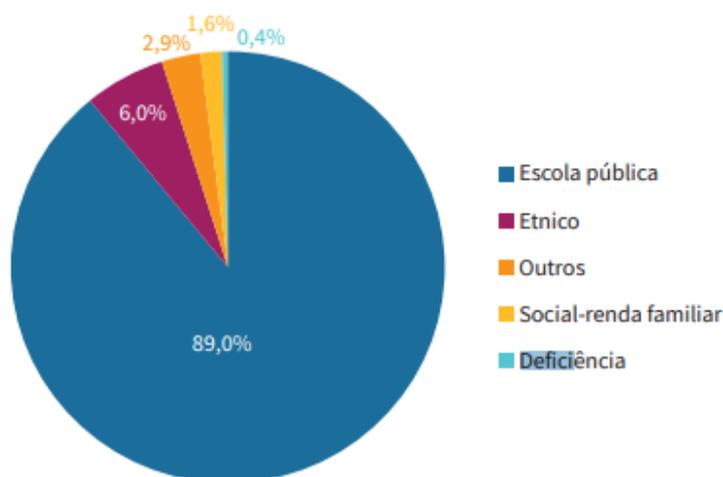


GRÁFICO 4

#### PROPORÇÃO DE INGRESSANTES EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR TIPO DE RESERVA DE VAGAS - BRASIL - 2021

Fonte: Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior.

Quadro 18 – Ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas em 2021.

Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2021.

A política para ingresso a partir de reserva de vagas é de extrema importância para se verificar a estratégia 12.5 da Meta 5 do PNE, a qual visa a ampliação de políticas de inclusão de alunos na educação superior, visando a ampliação de taxas de acesso e permanência no ensino superior. Ademais, se relaciona com a estratégia 12.9, que visa a ampliação de participação, de forma proporcional, de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, destacando a opção de adoção de políticas afirmativas. Como se apresentou no presente item, foram destacadas as políticas afirmativas de ingresso nas universidades federais, a partir do SiSU e nas privadas pelo PROUNI.

Conforme apresentado, a atual PNE já está em fase final, diante do fato de seu período compreender o decênio 2014-2024. Para tanto, em setembro de 2023 foi convocada, em caráter extraordinário a Conferência Nacional de Educação – CONAE, edição 2024, a ser realizada em Brasília/DF, de acordo com o Decreto n. 11.697/2023. Referida conferência objetiva viabilizar a participação representativa dos segmentos educacionais e setores da sociedade civil na elaboração do PNE 2024-2034, de acordo com o artigo 2º do mencionado Decreto (Brasil, 2023).

Assim, a conferência objetiva avaliar a execução do PNE vigente, elaborar o PNE decênio 2024-2034, contribuir com a identificação dos problemas e das

necessidades educacionais, além de produzir referências para orientar a formulação e implementação dos planos de educação estaduais, distrital e municipais, articulados ao PNE, visando o fortalecimento da cooperação federativa em educação e do regime de colaboração entre os sistemas (art. 3º, Decreto 11.697/2023) (Brasil, 2023).

Além da referência acerca de dados sobre o ingresso de pessoas com deficiência, se faz necessária a abordagem acerca de sua manutenção no ensino superior, visto que o ingresso, por si só, não é o resultado que se pretende. O que se busca com o acesso ao ensino superior de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência é o que se depreende do artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ou seja

Artigo 24 Educação 1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: a) **O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade** e auto-estima, além do **fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana**; b) **O máximo desenvolvimento possível** da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; c) **A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre** (grifos próprios).

Assim, na sequência, serão abordados os programas e iniciativas de manutenção de estudantes neurodivergentes e /ou com deficiência no ensino superior.

#### **6.4 A importância dos programas de apoio para estudantes no ensino superior**

Até o presente momento foram abordadas as formas de ingresso e o total de matrículas pertinente ao ensino superior. Porém, importante e necessária se faz a análise acerca da manutenção desses alunos no ensino superior, visto que, de acordo com sua situação, serão necessários instrumentos de apoio, a fim, inclusive, de evitar que barreiras prejudiquem o devido acesso ao ensino superior de qualidade.

Nesse ponto, se faz necessário destacar que não é objetivo da presente pesquisa analisar todas as instituições de ensino superior do Brasil, visto que as mesmas se dividem nas mais diversas categorias, como universidades públicas –

estaduais e federais - e privadas – não deixando de fora as comunitárias, além das faculdades, institutos federais dentre outros. Acrescente-se a isso o fato de que referidas instituições disponibilizam os mais diversos cursos, sem contar que esses são ofertados tanto na modalidade presencial quanto na modalidade de ensino a distância (EaD).

Assim, serão abordadas iniciativas voltadas para o apoio ao estudante, além de programas de âmbito federal para sua manutenção, bem como, será feita referência, de forma genérica às possíveis barreiras que podem surgir no decorrer da jornada de profissionalização de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

Existe, em âmbito federal, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) o qual foi criado através da Portaria MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Consiste em um programa destinado a democratizar o acesso e permanência na educação superior de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino, com objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria de seu desempenho acadêmico, reduzindo taxas de evasão e retenção. Dentre as informações disponíveis no site do MEC, consta que foi iniciado, no ano de 2023 o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento do PNAES, que está em fase de desenvolvimento (MEC, online).

A Portaria Normativa 39/2007, que institui o PNAES destaca que o programa se efetiva por ações de assistência estudantil, vinculada nos três eixos de ensino, pesquisa e extensão, porém, dentre as ações mencionadas, não faz referência a pessoas com deficiência, fixando como critério prioritário o atendimento a estudantes selecionados por critérios socioeconômicos (MEC, 2007)

De acordo com o Decreto 7.234/2010, o PNAES deverá ser implementado de forma articulada com atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes matriculados em cursos de graduação presencial de instituições federais de ensino superior. Dentre as ações de assistência previstas, consta o acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação<sup>169</sup> (BRASIL, 2010).

---

<sup>169</sup> Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de

Já o Programa Incluir – Programa de Acessibilidade na Educação Superior, visa promover o desenvolvimento de políticas institucionais de acessibilidade nas instituições federais de educação superior, visando garantir o pleno acesso de pessoas com deficiência. As atividades são desenvolvidas a partir de núcleos de acessibilidade,

que são unidades criadas e geridas pelas instituições federais de ensino superior para responder pela organização das ações voltadas à acessibilidade de pessoas com deficiência e pela articulação entre os diferentes departamentos das instituições de ensino para a implementação da política de acessibilidade (MEC, online).

Suas metas consistem em adequação arquitetônica ou estrutural de espaço físico reservado à instalação e funcionamento na instituição, adequação de sanitários, alargamento de portas e vias de acesso, bem como construção de rampas, corrimão, instalação de sinalização tátil e visual. Visa também a aquisição de móveis acessíveis, cadeira de rodas e recursos de tecnologia assistiva em geral. Objetiva ainda, a formação de profissionais para práticas educacionais inclusivas, uso e manuseio dos recursos de tecnologia assistiva, Libras e outros códigos e linguagens. O programa é da competência da Secretaria de Educação Superior (Sesu) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi) (MEC, online).

No Documento Orientador do Programa Incluir é possível verificar, no item referente ao direito das pessoas com deficiência à educação superior destaque ao fato de que seu acesso vem se ampliando significativamente, em consequência do desenvolvimento inclusivo da educação básica. São referidos dados do ensino superior comparando os dados de 2003 para 2011, os quais demonstram um aumento significativo de matrículas, visto que passaram de 5.078 em 2003 para 23.250 em 2011, de modo que se demonstra que a educação brasileira vive um processo de transformação pela concepção da educação inclusiva (SECADI; SESu, 2013).

É referido que compete à gestão da educação superior o planejamento e implementação das metas de acessibilidade, bem como o monitoramento das

---

graduação presencial das instituições federais de ensino superior. § 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. § 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados (Brasil, 2010).

matrículas de estudantes com deficiência em suas instituições, de modo a prover condições de acesso e permanência. O Documento utiliza, dentre suas referências, a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (SECADI; SESu, 2013).

As IES devem estabelecer uma política de acessibilidade voltada à inclusão das pessoas com deficiência, contemplando a acessibilidade no plano de desenvolvimento da instituição; no planejamento e execução orçamentária; no planejamento e composição do quadro de profissionais; nos projetos pedagógicos dos cursos; nas condições de infraestrutura arquitetônica; nos serviços de atendimento ao público; no sítio eletrônico e demais publicações; no acervo pedagógico e cultural; e na disponibilização de materiais pedagógicos e recursos acessíveis (SECADI/SESu, 2013, p. 12-13).

Em referência aos núcleos de acessibilidade, que também fazem parte do Programa Incluir, destaca Martins (2015) que tais núcleos ficam responsáveis pela organização de ações institucionais que garantam a inclusão de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras, sejam elas comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação, barreiras essas que prejudicam a igualdade de condições para as pessoas com deficiência.

Há menção no artigo 5º, parágrafo quinto, do Decreto 7.611/2011<sup>170</sup>, acerca dos núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior. Como pontos positivos acerca dos núcleos, Martins (2015, p. 128) refere que esses “melhoram o acesso das pessoas com deficiência a todos os espaços, ambientes, ações e processos desenvolvidos na instituição, buscando integrar e articular as demais atividades para a inclusão educacional e social dessas pessoas”.

Observa-se, a partir dos programas acima mencionados, de nível federal, que se encontram de acordo com a Meta 12 do PNE 2014-2024, mais especificamente relacionados com as estratégias 12.10 e 12.15, as quais abordam, diretamente, a questão da acessibilidade a ser efetuada pelas instituições de ensino, cujas redações se retoma: “Estratégia 12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação” (BRASIL, 2014), bem como a referida “Estratégia 12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência” (Brasil, 2014).

---

<sup>170</sup> Art. 5º [...] § 5º Os núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior visam eliminar barreiras físicas, de comunicação e de informação que restringem a participação e o desenvolvimento acadêmico e social de estudantes com deficiência (Brasil, 2011).

Para além das instituições federais, refere-se o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, o qual foi instituído pela Lei 10.861/2004 e objetiva assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, cursos de graduação e desempenho acadêmico de seus estudantes (Brasil, 2004). De acordo com o parágrafo primeiro de seu artigo primeiro, destaca-se, como sua finalidade:

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004).

Foi a partir do SINAES que se estipulou o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. A avaliação das instituições visa identificar o perfil e significado dessas, considerando dimensões institucionais como missão e plano de desenvolvimento institucional, política para ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão, responsabilidade social da instituição, sua comunicação com a sociedade, políticas de pessoas e carreiras, organização e gestão, infraestrutura física, planejamento e avaliação, política de atendimento aos estudantes e sustentabilidade financeira. A avaliação dos cursos de graduação resulta na atribuição de conceitos, em escala com cinco níveis (Brasil, 2004).

No que tange a iniciativas futuras, é possível destacar a Declaração de Incheon, com a seguinte temática “Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos”. Tal Declaração encontra-se relacionada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo para que se possam atingir na Agenda 2030 (Nações Unidas – Brasil, online).

Dentre os ODS, consta como objetivo 4 a educação de qualidade, que visa “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. Junto ao referido objetivo encontra-se pretensões acerca do ensino superior e educação de pessoas com deficiência, de modo que se pretende: “4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica,

profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade” e “4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade” (Nações Unidas – Brasil, online).

Na Declaração deixa-se claro que a meta relacionada com a educação possui como inspiração uma visão humanista da educação e do desenvolvimento, com base nos direitos humanos e na dignidade, justiça social, inclusão, proteção, diversidade, responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas. É reconhecida a educação como elemento-chave para se atingir o emprego pleno e a erradicação da pobreza (Declaração De Incheon, 2015).

Destaca-se, diante dos dados expostos, bem como do levantamento acerca da política pública de educação inclusiva referida no capítulo anterior, uma problemática que se compreende como de suma relevância para a educação, que é a falta de institucionalização do Sistema Nacional de Educação. Duarte (2019) refere que tal omissão configura ofensa a previsão do artigo 214 do texto constitucional que, por si só, constitui uma política de Estado e um instrumento garantidor de políticas de governo. Consequentemente, essa lacuna prejudica a criação de novas formas e estratégias articuladas de intervenção do estado para garantir que todos os entes federativos atuem de forma cooperativa em matéria constitucional. Resultado dessa não regulamentação consiste em contradições, imprecisões e improvisações, como por exemplo, o esvaziamento ou enfraquecimentos dos mecanismos de monitoramento contínuo da aplicação e de avaliações periódicas de seu cumprimento, as quais deviam ser efetuadas pelo MEC, Comissões de Educação da Câmara e do Senado, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação.

Tendo em vista o grande número de alunos neurodivergentes e/ou com deficiência na educação básica não se pode ter a certeza de que todos buscarão o ensino superior, porém, caso busquem, se faz necessário que seu acesso e manutenção sejam de qualidade, inclusive atentando-se ao fato de que os números referentes a matrículas no ensino superior essas pessoas aumentaram, consideravelmente de 2015 para 2022, compreende-se que essa tendência consista em um número ainda maior de matrículas para os próximos anos.

Necessário se faz esclarecer que não foram possíveis observar dados acerca da permanência de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino

superior, análise que se pretendia efetuar com base nos dados de concluintes do ensino superior, os quais constam apenas nos resumos técnicos de 2015, 2016 e 2017. Acerca de mecanismos para a permanência, há a previsão dos programas do governo federal mencionados, porém, não há uma análise quantitativa/qualitativa de beneficiários desses instrumentos.

Em suma, denota-se uma preocupação tanto no âmbito nacional quanto internacional para o cumprimento de metas que objetivam a educação inclusiva para todos, não estando sozinho o Brasil nessa empreitada.

### **6.5 Proposta de aplicação da solidariedade inter-relacional na efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência**

Direcionando-se para o final da presente tese e a proposta que se pretende efetuar, necessária é a compreensão de alguns pontos sobre a educação. Desse modo, brevemente examina-se o autor Edgar Morin.

Morin (2013, p 35) deixa mensagem clara acerca do dever da educação, ao afirmar que “o dever principal da educação é de armar cada um para o combate vital para a lucidez”. Valendo-se dessa frase do referido autor, propõe-se reflexão acerca da educação inclusiva, visto que essa visa o conhecimento, o sentimento de pertencimento, a igualdade de oportunidades, o pleno desenvolvimento de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e, sua lucidez. Lucidez essa que se reflete como empoderamento, como autonomia, como independência, para que sejam reconhecidos, e se reconheçam, como sujeitos de direitos.

Assim, se faz necessário articular e organizar os conhecimentos, a fim de reconhecer e conhecer os problemas do mundo, a qual ocorre a partir da reforma do pensamento, reforma essa que é a questão fundamental da educação (Morin, 2013).

A vontade de qualquer sociedade alocar recursos para políticas e programas destinados às pessoas com deficiência dependerá em grande medida do papel antecipado que se espera desses indivíduos na vida coletiva. Por isso, a representação que se faz do fenômeno deficiência tem consequências reais para seus sujeitos ao prenunciar a maneira pela qual se limita ou se permite a realização de determinadas atividades e a ocupação de espaços em distintas sociedades (Piccolo, 2022, p. 44).

A abordagem de Piccolo (2022) é possível correlacionar com Martha Nussbaum, tendo em vista a crítica desta a respeito da exclusão das pessoas com deficiência do contrato social. Se faz necessário que, cada vez mais, sejam ouvidas essas pessoas que estiveram por tanto tempo excluídas socialmente. Retomando Sasaki (2005), para a inclusão, é necessária autonomia, independência e empoderamento dessas pessoas. Empoderamento esse que se consubstancia em um sentimento de solidariedade, que fortalece movimentos sociais de pessoas com deficiência além de propiciar a criação de outros coletivos (Piccolo, 2022).

Nesse sentido, Morin (2013) refere-se à antinomia que se encontra presente nos progressos efetuados nos conhecimentos no âmbito das especializações disciplinares, visto que tais progressos estão dispersos e desunidos, o que se deve justamente à especialização, que muitas vezes fragmenta contextos, globalidade e as complexidades. Assim, as humanidades e as ciências se separam, restando fechadas em si mesmas.

Nessas condições, as mentes formadas pelas disciplinas perdem suas aptidões naturais para contextualizar os saberes, do mesmo modo que para integrá-los em seus conjuntos naturais. O enfraquecimento da percepção do global conduz ao enfraquecimento da responsabilidade (cada qual tende a ser responsável apenas por sua tarefa especializada), assim como ao enfraquecimento da solidariedade (cada qual não mais sente os vínculos com seus concidadãos) (Morin, 2013, p. 41).

Morin (2003) refere que a reforma do ensino deve levar para a reforma do pensamento e, a reforma do pensamento, da mesma forma, deve levar à reforma do ensino. Assim, se faz necessário “ensinar a compreensão entre as pessoas como condição e garantia da solidariedade intelectual e moral da humanidade” (Morin, 2013, p. 89).

Indo ao encontro do que se defende na presente tese, Xavier (2020, p. 980) refere:

A educação inclusiva representa a educação à luz da diversidade. Isso implica, portanto, em reconhecer que alunos – com ou sem deficiência – são diferentes entre si. Diferem em sua personalidade, em suas características físicas, psíquicas e na forma como lidam com o conteúdo. Educar na perspectiva da inclusão é respeitar os limites e peculiaridades de cada pessoa com deficiência, fomentando ao máximo o seu desenvolvimento enquanto ser humano.

Registre-se a reflexão efetuada por Barbosa (2020), no pensar eficazmente de uma educação inclusiva e não excludente das universidades e dos educadores, é

necessário que haja um modelo cooperativo e não competitivo de educação. Deve-se afastar a competitividade de caráter individualista de um espaço que é de construção, troca e de crescimento de todos os agentes envolvidos, no presente caso, as instituições de ensino superior.

A universidade, compreendida como terceiro grau do ensino para Morin (2003, p. 82), tem dupla função: “adaptar-se à modernidade científica e integrá-la; responder às necessidades fundamentais de formação, mas também, e sobretudo, fornecer um ensino metaprofissional, metatécnico, isto é, uma cultura”.

A Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência deixa claro, em seu ponto 24.5 o acesso ao ensino superior:

5.Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência.

A universidade possui dever de, ao mesmo tempo, adaptar-se às necessidades da sociedade contemporânea e realizar sua missão transecular de conservar, transmitir e enriquecer o patrimônio cultural, visto que, não fosse esse, toda sociedade não passaria de máquinas de produção e consumo (Morin, 2003).

Compreende-se um grande avanço social democrático no cenário, seja a partir do texto constitucional, convenções, declarações e legislação interna, seja pelas mudanças que referidas legislações ocasionaram. A partir do levantamento de dados efetuado, foi possível verificar aumentos significativos na participação e percepção de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência em diversos espaços, especificadamente no ensino superior, temática a que se relaciona a presente tese.

Porém, compreende-se como ainda necessários e urgentes certas alterações, para que se possa falar oficialmente em um país democrático composto por uma sociedade mais livre, justa, solidária e inclusiva. Nesse ponto, vale a reflexão efetuada por Barbosa (2020, p. 959):

Para que um Estado seja de fato democrático, estereótipos de qualquer tipo devem ser desmotivados, tarefa que também pode ser exercida, nas universidades, por meio da indução ao contato com o diferente, proporcionando no conjunto de alunos o desenvolvimento da capacidade de empatia. A inclusão da pessoa com deficiência, nessa perspectiva, não é nem

de longe um benefício que alcance apenas a pessoa deficiente. É, sim, um passo importante para o exercício de uma plena e verdadeira democracia.

É nesse ponto que se pretende efetuar o caráter propositivo da presente tese, pois, a partir do levantamento de dados apresentado anteriormente, compreende-se como meta que se encontra com alcance significativo a meta 4, do PNE, que visa matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, com resultado atual, referente ao ano de 2022, de 94,2%.

Desse modo, como proposta, objetiva-se que seja efetuada inclusão de conteúdo programático referente à história e promoção de direitos de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no Brasil, no âmbito de todo o currículo escolar, sendo alterada, com essa inclusão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, com o acréscimo de artigo específico sobre o tema.

Também se propõe a produção de materiais anticapacitistas, como guias de boas maneiras, inclusão de atividades lúdicas que visem a inclusão. Ademais, se faz necessário que as escolas façam campanhas de incentivo para que estudantes neurodivergentes e/ou com deficiência busquem o ensino superior, divulgando informações para alunos, principalmente concluintes do ensino médio, sobre programas de ingresso, lei de cotas, efetuem oficinas apresentando as especificações normativas acerca de acessibilidade nos processos seletivos.

De modo complementar, a fim de abranger aqueles que já estão no ensino superior, tendo em vista sua dupla função de adaptação à modernidade científica e cultural, faz-se necessário efetuar uma segunda etapa desse programa, abrangendo esse terceiro grau de ensino, conforme Morin. Assim, propõe-se o acréscimo nas grades curriculares de todos os cursos de graduação, disciplina específica que verse sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Importante destaque se faz ao fato de que, na presente proposta, não se está violando a autonomia das universidades, conforme a Constituição Federal refere. A proposta consiste em buscar unificar a presença de disciplina acerca dos direitos das pessoas com deficiência, seja como disciplina integral, seja como correlata com outros grupos que necessitam de reparação histórica.

Ademais, se compreende como necessário e pertinente que existam projetos de extensão ligados com a temática, devendo as instituições de ensino superior, a sua livre escolha, estipular os parâmetros e finalidades dos projetos, porém, se faz necessário que sejam incluídos.

Necessária também a formação continuada de professores do ensino superior para a inclusão. Nessa proposta não se pretende que sejam obrigados os professores de ensino superior a efetuarem curso de especialização em educação especial, nem que sejam obrigados a aprender Libras, por exemplo, mas há a necessidade de que essas pessoas, figuras tão importantes na transmissão do conhecimento, saibam lidar e transmitir o conhecimento, com humanidade, para todos os alunos, de maneira inclusiva. A referida proposta se faz pertinente, pois, conforme aborda Morin (2003, p. 102-103), o professor tem a missão de ensinar, que consiste em:

- fornecer uma cultura que permita distinguir, contextualizar, globalizar os problemas multidimensionais, globais e fundamentais, e dedicar-se a eles; – preparar as mentes para responder aos desafios que a crescente complexidade dos problemas impõe ao conhecimento humano; – preparar as mentes para enfrentar as incertezas que não param de aumentar, levando-as não somente a descobrirem a história incerta e aleatória do Universo, da vida, da humanidade, mas também promovendo nelas a inteligência estratégica e a aposta em um mundo melhor; – educar para a compreensão humana entre os próximos e os distantes; [...] – ensinar a cidadania terrena, ensinando a humanidade em sua unidade antropológica e suas diversidades individuais e culturais, bem como em sua comunidade de destino, própria à era planetária, em que todos os animais enfrentam os mesmos problemas vitais e mortais.

Importante também se faz a inserção, nos calendários de atividades acadêmicas, de eventos que visem promover a diversidade e a inclusão, em todos os âmbitos, seja para funcionários, docentes, gestores e estudantes. Também se faz necessário, para fins de que os estudantes compreendam a importância da inclusão e para que pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência sintam-se acolhidos e devidamente incluídos dentro das instituições de ensino superior, que seja divulgada cartilha de boas práticas.

Observa-se, é claro, que para a construção de tais instrumentos, atividades, alterações curriculares, devem ser ouvidas e participarem ativamente da tomada de decisões, as pessoas a quem se visa incluir, ou seja, pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência devem ocupar esses espaços. “Nada sobre nós sem nós é uma máxima que pressupõe que os projetos sociais não podem ser confeccionados sem a escuta das vozes dos autores que serão influenciados por essas ações” (Piccolo, 2022, p. 289).

Tais proposições se encontram relacionadas com a solidariedade, principalmente em seu viés horizontal, tendo em vista a necessidade de compreensão

e de ações entre pessoas, entre alunos e professores, entre semelhantes, visto que, confoforme Morin (2003, p. 51):

A compreensão humana nos chega quando sentimos e concebemos os humanos como sujeitos; ela nos torna abertos a seus sofrimentos e suas alegrias. Permite-nos reconhecer no outro os mecanismos egocêntricos de autojustificação, que estão em nós, bem como as retroações positivas (no sentido cibernético do termo) que fazem degenerar em conflitos inexplicáveis as menores querelas. É a partir da compreensão que se pode lutar contra o ódio e a exclusão.

Compreende-se dentro das proposições efetuadas, que as mesmas sejam fiscalizadas e avaliadas pelo Ministério da Educação. Desse modo, compreende-se pela possibilidade de compor a avaliação efetuada pelo SINAES, visto que esse mecanismo de avaliação realiza o acompanhamento de todas as instituições brasileiras que oferecem educação de nível superior.

Como sugestão relacionada com as propostas mencionadas nesse item, são anexas a presente tese a Proposta de alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a fim de incluir nas bases curriculares conteúdos sobre pessoas com deficiência e a Proposta de implementação do Programa de Incentivo à Inclusão de Pessoas Neurodivergentes e/ou com Deficiência no Ensino Superior.

## 7 CONCLUSÃO

Pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência fazem parte de um grupo conhecido como minorias sociais, visto que, ao longo da história, foram pessoas que passaram por inúmeras exclusões, preconceitos e certa infantilização. Até pouco tempo na história não eram consideradas capazes para exercerem os atos da vida civil. Assim, faz-se urgente e necessária abordagem acerca de seus direitos, defendendo sua autonomia.

Na presente tese a abordagem relaciona-se com a existência e efetividade de políticas públicas de inclusão no ensino superior, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade. A inclusão, em específico relacionada com pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, o que se fez importante destacar, tendo em vista a existência de outros grupos minoritários que também necessitam de ações afirmativas.

A pesquisa delimitou a abordagem acerca das políticas brasileiras, sendo o território brasileiro a delimitação espacial, utilizando-se como marcos temporais o período pós Constituição Federal de 1988, que preceitua uma sociedade mais livre, justa e solidária, determinado a dignidade da pessoa humana como epicentro do ordenamento jurídico. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual foi adotada pelo Brasil através do Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009 e ingressa no ordenamento jurídico brasileiro com força de emenda constitucional. Além da Lei Brasileira de Inclusão, Lei 13.146/2015, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência, a qual preceitua a igualdade de oportunidades e não discriminação de pessoas com deficiência, além de destacar medidas a serem adotadas por entes públicos e privados para a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

O conteúdo concentra-se nas políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior das pessoas tuteladas pela referida lei, na busca da concretização de sua dignidade, instrumentalizada pelo princípio constitucional da solidariedade, dentro do constitucionalismo contemporâneo, em especial, das intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado que determinam um direito unificado, não mais dicotômico, que possui como norte a concretização da dignidade humana.

Quanto ao marco teórico, propôs-se a delimitação a partir de três grandes tópicos: o primeiro sendo o princípio da solidariedade, o segundo a abordagem das

particularidades das pessoas com deficiência, compreendidas como pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência e, por fim, as políticas públicas inclusivas no ensino superior. Assim sendo, foram utilizados como autores de base para a análise do princípio da solidariedade o jurista francês Léon Duguit, e os juristas brasileiros Aleinton da Silva Cardoso e Jorge Renato dos Reis. Quanto às pessoas com deficiência e/ou neurodivergentes, foram utilizados como base teórica a filósofa norte-americana Martha Nussbaum, principalmente a partir de sua obra *Fronteiras da Justiça* e, para a abordagem da neurodiversidade, a socióloga australiana Judy Singer.

No que se relaciona com o problema de pesquisa abordado, contextualizou-se no sentido de referir o atual cenário brasileiro, em obediência à exegese determinada pelo constitucionalismo contemporâneo, no qual foi criada a Lei Brasileira de Inclusão que reafirma e assegura os direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência tornando-as plenamente capazes para exercerem os atos da vida civil. Dentre tais garantias legislativas, a presente pesquisa ressaltou o direito à educação inclusiva em todos os níveis, tornando-se necessárias, portanto, políticas públicas que viabilizem tais direitos a fim de promover a dignidade destas pessoas, de modo que se questionou: para fins de assegurar a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência as políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior são efetivas, quanti e qualitativamente, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade? Havendo necessidade, quais alterações seriam necessárias para a plena efetividade?

Assim, a pesquisa desenvolvida possuiu como método de abordagem o hipotético-dedutivo, a partir do qual se propôs o problema de pesquisa acima exposto, de modo que, se formularam três possíveis hipóteses. Como métodos de procedimentos foi efetuada pesquisa bibliográfica e documental com levantamento de dados quanto à situação das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência nas universidades, além de números gerais de alunos com deficiência, principais deficiências e as principais barreiras existentes a impedir sua efetiva inclusão no ensino superior. Adotou-se como técnica a documentação direta, com consulta a fontes bibliográficas como livros, revistas, periódicos e buscas em sites, legislações, bem como consulta ao Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e ao próprio Ministério da Educação (MEC).

Em referência as hipóteses utilizadas, a primeira, de caráter positivo, concluiu a existência de políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior, efetivas para assegurar a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, seguindo os ditames das intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado e sob o viés do princípio constitucional da solidariedade.

A segunda hipótese consistiu em constatar a inexistência ou ineficácia de políticas públicas efetivas de educação inclusiva no ensino superior, tendo em vista o baixo percentual de pessoas que integram a categoria sob análise que ingressam e que permanecem no ensino superior, em decorrência de diversas barreiras enfrentadas por essas pessoas, tais como barreiras atitudinais, arquitetônicas, na comunicação e informações, tecnológicas e urbanísticas, entre outras.

Como terceira hipótese, verificava-se que há um alcance parcial de parâmetros garantistas de direitos, como o sistema de cotas nas universidades federais, os quais precisam ser ampliados e melhorados, tendo em vista a necessidade de compreensão do sentido ético-jurídico de referidas políticas, de modo que estas possam, efetivamente, alcançar a viabilização de oportunidades para as pessoas integrantes da categoria em análise, através de uma proposta normativa universal para as universidades para ingresso e acompanhamento de tais estudantes, com busca efetiva de solução das barreiras existentes.

A importância da pesquisa residiu na busca por afastar pré-conceitos existentes, os quais se encontram nos discursos capacitistas e em barreiras existentes que dificultam o pleno desenvolvimento das pessoas nesta pesquisa referidas. Necessário se faz destacar a utilização de terminologias na tese, como “normal” e “anormal”, com as quais não se concorda a fim de distinguir pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência de pessoas neurotípicas ou sem deficiência, sendo termos inapropriados. Foram mantidas essas terminologias em alguns trechos com a finalidade de destacar o preconceito ao qual a categoria sob análise estava e muitas vezes ainda está submetida.

Também se encontra em conformidade com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito, em nível de Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul, e, muito especialmente, com o seu eixo temático “Diversidade e Políticas Públicas”, visto que ao se analisar a situação de ingresso e manutenção das pessoas com deficiência no ensino superior, está se abordando um grupo que pode

ser considerado como minorias e que necessitam de políticas públicas para ter acesso à educação de nível superior, a qual deve ser garantida a todos.

Verifica-se conexão com a área de pesquisa do professor orientador, Dr. Jorge Renato dos Reis, que estuda temas que visam o princípio constitucional da solidariedade como vetor para a efetivação da dignidade da pessoa humana, dentro de um processo de intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado. Ademais, em sua linha, o professor efetua abordagem acerca dos direitos e deveres fundamentais, devendo ser compreendida a educação inclusiva como um direito das pessoas com deficiência e um dever do Estado, sociedade civil e família. O objetivo de análise é também pertinente às intersecções jurídicas entre o público e o privado, tendo em vista que se especializa no interesse privado de participação das próprias pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência nas universidades, a fim de melhorarem seus currículos e possuírem acesso às profissões em igualdade de condições com as demais pessoas e, na delimitação efetuada pelo Poder Público para que referido interesse seja viável.

Deste modo, foram alinhados os capítulos da presente tese em conjunto com o objetivo geral, que consistiu em investigar se as políticas públicas existentes reafirmam e asseguram os direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, reconhecendo-as enquanto plenamente capazes de exercerem os atos da vida civil, verificando se tal reconhecimento é efetivo e capaz de assegurar o direito à educação inclusiva dessas pessoas no ensino superior, de modo a alcançar parâmetros que garantam sua efetiva dignidade, total ou parcial.

Além do objetivo geral, os capítulos foram pensados de modo a estarem ligados diretamente com os objetivos específicos, que consistiram em: analisar o constitucionalismo contemporâneo, principalmente através do processo de intersecções entre direito público e privado, apresentando a dignidade da pessoa humana como alicerce central do atual modelo constitucional de direito unificado; discutir e apresentar a conceituação e evolução da solidariedade como princípio jurídico constitucional instrumentador e concretizador da dignidade da pessoa humana; efetuar retrospecto histórico acerca da pessoa neurodivergente e/ou com deficiência no Brasil, inicialmente como excluídos sociais e após, enquanto sujeitos de direito reconhecidos através de tratado internacional de direitos humanos, apresentando seus direitos assegurados e, principalmente o direito fundamental à educação inclusiva.

O próximo objetivo específico foi verificar as políticas públicas de inclusão das pessoas integrantes da categoria sob análise e suas principais teorias, de modo a compreender seus ciclos a fim de analisar quais são as políticas sociais governamentais que melhor se enquadram na questão da educação inclusiva no ensino superior para tais pessoas; abordar as políticas públicas para educação inclusiva das pessoas mencionadas, de modo a buscar uma uniformização dos parâmetros que garantam tais direitos fundamentais, analisando-se o modelo da lei de cotas para pessoas com deficiência nas universidades federais, bem como a importância dos núcleos de apoio aos estudantes, propondo a aplicação da solidariedade inter-relacional na efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas com deficiência, visando uma noção e percepção maior e efetiva de reconhecimento e pertencimento, o que se refletirá na dignidade.

No primeiro capítulo, efetuou-se análise acerca do constitucionalismo contemporâneo e os ditames do processo de interseções entre o direito público e privado, a fim de determinar um direito unificado, de modo que, inicialmente foram apresentadas referências históricas relacionadas com o direito privado, que defende a premissa individualista. Mencionou-se como seu ápice o período após a Revolução Francesa, de 1789, que inaugurou o advento do Estado Liberal, com ponto crucial da não intervenção estatal nas relações entre particulares. Ao se falar do direito público, abordou-se a ascensão da intervenção estatal, tendo em vista a insuficiência do modelo liberal, referindo-se, no que tange ao Brasil, ao Estado Interventor e mencionando a perda da importância do Código Civil como centro do direito privado, diante da criação das inúmeras leis especiais e o surgimento de constituições introduzindo o constitucionalismo no país.

Após, destacou-se a força normativa da Constituição, referindo a clássica obra de Konrad Hesse, que refere que a Constituição não configura apenas expressão de um ser, mas também a de um dever ser, imprimindo ordem e conformação à realidade política e social, impondo tarefas a partir da vontade de Constituição. A partir do destaque efetuado a Constituição e sua compreensão como ordem máxima de um país, abordou-se o processo de interseções entre o direito público e privado, destacando-se a constitucionalização do direito privado, estando esse submetido aos fundamentos constitucionais, compreendendo-se como um direito unificado. A dignidade da pessoa humana foi referida como centro do ordenamento jurídico

brasileiro e é como parte de seu substrato material que se apresenta o princípio da solidariedade, o qual é referido no segundo capítulo.

Assim, ao referir o princípio constitucional da solidariedade, compreendido como instrumento da dignidade da pessoa humana, a análise se subdividiu em cinco tópicos, de modo que o primeiro apresentou a construção histórica do valor jurídico do princípio, referindo suas origens históricas, estando primeiramente vinculado com um sentido religioso. Também foram mencionadas as espécies de solidariedade destacadas por Durkheim e é efetuado destaque a Léon Duguit, o qual se utilizou como referência para a abordagem da solidariedade, definindo-a como um fato imperativo, importando em deveres para todas as pessoas, as quais devem colaborar na sociedade. Após, foram apresentadas distinções e aproximações entre solidariedade e fraternidade, de modo que se compreendeu que alguns autores abordam ambos termos como sinônimos, outros que referem um como categoria do outro. Se utilizou a solidariedade principalmente pelo fato dessa estar contida no artigo 3º da Constituição Federal enquanto que a fraternidade consta no preâmbulo da Constituição, o qual não possui força normativa.

Na sequência, mencionou-se a divisão da solidariedade em dois vieses, solidariedade vertical e horizontal. Compreendendo-se a primeira como uma solidariedade entre Estado e pessoa, enquanto que a segunda engloba as relações entre pessoas. No que tange à eficácia jurídica, reforçou-se a sua presença no texto constitucional, além de referir inúmeros elementos que a configuram, como a função social da propriedade, posse, boa-fé, dentre outros. Por fim, no capítulo foram analisadas algumas decisões judiciais selecionadas sobre o enfoque do princípio, bem como abordadas pesquisas efetuadas sob a orientação do professor orientador da presente tese.

No terceiro capítulo foram abordadas as pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, utilizando as terminologias tendo em vista que a neurodiversidade abrange o desenvolvimento ou funcionamento neurológico diferente do padrão neurotípico e pessoa com deficiência por ser a terminologia utilizada pela Convenção e Lei Brasileira de Inclusão. Primeiramente foi apresentado retrospecto histórico acerca da exclusão das pessoas com deficiência, desde já abordando Martha Nussbaum. Após, foi efetuada abordagem acerca dos movimentos sociais das pessoas com deficiência e inserindo a neurodiversidade pela visão de Judy Singer.

Ao referir a emergência de direitos das pessoas com deficiência antes da Convenção, foram destacadas algumas iniciativas de outros países e leis brasileiras que abordavam, ainda que timidamente, tais direitos, além de iniciativas da ONU e suas agências especializadas. Mudança significativa no Brasil foi possível constatar a partir do texto constitucional de 1988, destacando-se inclusive o reconhecimento da Língua Brasileira de Sinais. Na sequência, foram mencionadas a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e sua importância e força de emenda constitucional, bem como a Lei Brasileira de Inclusão, com suas inovações, dentre elas, a alteração no regime das incapacidades do Código Civil. Ao final do capítulo mencionou-se a importância da educação como forma de inclusão social, destacando-se o histórico da educação de pessoas com deficiência no Brasil, até a Declaração de Salamanca, de 1994.

No quarto capítulo, o olhar da pesquisa voltou-se, especificamente para as políticas públicas. Neste caso, aquelas relacionadas com as pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Inicialmente, efetuou-se análise sobre as políticas públicas, seu conceito, abrangência, relação com os direitos fundamentais sociais, ciclos, instrumentos e elementos. Após, a abordagem foi voltada para o modelo de política pública de educação inclusiva, destacando o direito à educação como direito social a ser concretizado a partir da referida política. Foram destacados os artigos do texto constitucional referentes à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a educação especial, o Plano Nacional de Educação, em vigência e a Lei Brasileira de Inclusão.

Em relação à educação inclusiva e educação especial, foram analisadas suas principais distinções e aproximações, referindo-se que, no primeiro momento a educação especial estava relacionada diretamente com uma educação para pessoas com deficiência de forma apartada das classes regulares, não havendo aproximação entre os estudantes. Já na educação inclusiva, que consiste na convivência, em uma mesma sala de aula de estudantes neurotípicos, neurodivergentes e/ou com deficiência, a educação especial se apresenta como modalidade de complementação da educação desses estudantes, geralmente ocorrendo em turno inverso das classes regulares.

Após, foram abordadas as barreiras para o ensino inclusivo de qualidade, as quais se encontram relacionadas com não compreensão da capacidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Barreiras essas que são consideradas dentro

do conceito de capacitismo e que acabam por interferir na plena autonomia, independência e empoderamento dessas pessoas. Por fim, no capítulo foi mencionada a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, proposta a partir do Decreto 10.502/2020, a qual foi considerada um retrocesso na educação inclusiva já implementada, sendo a matéria levada ao STF, o qual decidiu por sua suspensão. Posteriormente foi revogada em ato presidencial em 2023.

No quinto e último capítulo discorreu-se acerca da efetivação das políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência. Foi nesse capítulo que se efetuou a análise de dados oficiais disponíveis. Para tanto, foram analisados o cumprimento da meta 4 do PNE, a qual se refere à educação inclusiva na educação básica, sendo possível verificar um aumento substancial no número de matrículas, porém, ao mesmo tempo, encontrando óbices ao resultado do indicador 4A tendo em vista o Censo Demográfico do IBGE previsto para 2020 ter tido sua coleta de dados iniciada apenas no segundo semestre de 2022. Na sequência, como, apesar da Meta 12 do PNE abordar aumento de matrículas no ensino superior de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência dentro de suas estratégias, não consistiu em indicador, de modo que foram utilizados, então, os dados referentes ao Censo da Educação Superior. Crítica se faz, neste item, sobre dois aspectos: primeiramente a Meta 12 não possuir indicador referente a matrículas de pessoas com deficiência e a falta de continuidade nos Resumos Técnicos do Censo da Educação Superior sobre total de matrículas de ingressantes e concluintes neurodivergentes e/ou com deficiência.

Após, abordou-se o modelo de sistema de cotas para pessoas com deficiência no ensino superior, destacando-se programas sociais como SiSU e PROUNI, bem como mencionando o recorte efetuado a partir do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior referente ao ano de 2017 sobre ingressantes em cursos de graduação por tipo de reserva de vagas. Assim, foi possível constatar um aumento significativo no ingresso de pessoas com deficiência no ensino superior, as quais valeram-se de tais programas. Além das análises efetuadas, abordou-se a preparação do atual governo federal para a elaboração do PNE 2024-2034. Na sequência, foi efetuada análise sobre os programas de apoio para estudantes no ensino superior, com destaque para programas de iniciativa do Governo Federal, tendo em vista a vasta gama das mais diversas modalidades de instituições de ensino superior, e o

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Por fim, foi destacada a importância da educação, a partir do viés de Edgar Morin e, conjuntamente, efetuada proposta de aplicação da solidariedade interrelacional na efetivação de políticas públicas de educação inclusiva para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

São muitas as conclusões com as quais a presente tese se depara. Primeiramente, denota-se que no atual cenário jurídico constitucional brasileiro, há que se falar em uma unificação de direito público e privado, pois ambos se correlacionam em todas as esferas nos ditames do constitucionalismo contemporâneo. Quanto ao princípio constitucional da solidariedade, compreende-se esse como de suma importância, inclusive como norteador tanto para as ações provenientes do Estado, quanto para as ações entre pessoas, visto que, muitas vezes, é a solidariedade horizontal que se propaga de tal modo a modificar a cultura social e resultar em transformações que serão efetuadas em âmbito vertical, conjuntamente.

Quanto aos direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, é possível mencionar que, em termos de Brasil, estes ganham devido respaldo e respeito no século XXI, mais precisamente com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e com a Lei Brasileira de Inclusão, sendo essa a responsável pelo alcance social mais direto, tendo em vista a mudança na teoria das capacidades e seu caráter de Estatuto, assim como se denota das normas como Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso. A educação inclusiva inaugura novo marco, de modo a deixar para os livros de história a exclusão, segregação e integração de pessoas com deficiência, demonstrando que é necessário efetuar mudanças na forma de ensinar para que todas as pessoas, com suas diversidades, tenham acesso ao ensino de qualidade.

Acerca da análise sobre a política pública de educação inclusiva nota-se como de suma importância e urgência a criação e efetivação de um Sistema Nacional de Educação-SNE, tendo em vista que o atual Plano Nacional de Educação, com vigência entre 2014-2024 está na iminência de encerrar, não é para menos que já se encontra em planejamento o PNE 2024-2034, com convocação de conferência do CONAE já estipulada para o ano de 2024, conforme Decreto n. 11.697/2023. Referido sistema se faz necessário para que seja possível a melhor organização e descentralização das metas a serem cumpridas, o que, por si só, pode melhorar os resultados que são propostos.

Ademais, urge a necessidade de que dados estatísticos utilizem as mesmas referências/categorias de análise. Se torna inviável analisar dados referentes à educação quando o Censo do IBGE apresenta um tipo de recorte, no que tange a pessoas com deficiência, e os Censos da Educação Básica ou Superior, organizados pelo INEP, se utilizam de outros parâmetros/recortes. Da mesma maneira, seria pertinente a utilização de sistemas de monitoramento nas mesmas plataformas para facilitar o acesso a esses dados.

Não obstante, faz-se necessária a criação de nova Política Nacional de Educação na Perspectiva da Educação Inclusiva, visto o insucesso daquela proposta em 2020, que ia de encontro aos valores da educação inclusiva, retrocedendo a um modelo segregacionista com enfoque em escolas especiais, atualmente revogada, bem como a política anterior a de 2020, datar de 2008, sendo anterior tanto à promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2009), quanto à Lei Brasileira de Inclusão (2015).

Nesse sentido, analisam-se as hipóteses inicialmente propostas para responder ao questionamento norteador da presente tese: Para fins de assegurar a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência as políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior são efetivas, quanti e qualitativamente, sob o viés do princípio constitucional da solidariedade? Havendo necessidade, quais alterações seriam necessárias para a plena efetividade?

Assim, verifica-se a confirmação ou refutação, de cada uma das hipóteses. A primeira, consistia em concluir que existem políticas públicas de educação inclusiva no ensino superior, as quais são efetivas para assegurar a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior, seguindo os ditames das intersecções jurídicas entre o direito público e o direito privado e sob o viés do princípio constitucional da solidariedade. Tal hipótese compreende-se como refutada, visto que, por mais que existentes as políticas, essas não asseguram plenamente a dignidade das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência, visto que há uma série de instrumentos defasados, bem como carecem de dados estatísticos atualizados para que se possa confirmar a mesma, sem ressalvas.

A segunda hipótese defendia a inexistência ou ineficácia de políticas públicas efetivas de educação inclusiva no ensino superior, tendo em vista o baixo percentual de pessoas que integram a categoria sob análise que ingressam e que permanecem no ensino superior, em decorrência de diversas barreiras enfrentadas por essas

peças, tais como barreiras atitudinais, arquitetônicas, na comunicação e informações, tecnológicas e urbanísticas, entre outras. Também se compreende como refutada a presente hipótese. Visto que existem políticas e que o percentual de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência que ingressam no ensino superior não é considerado tão baixo, havendo inclusive políticas específicas para ingresso de pessoas que se enquadrem nessa categoria, como as cotas em universidades públicas e o PROUNI.

A terceira hipótese é a que se compreende como confirmada e como resposta ao primeiro questionamento, como problema principal, visto que há alcance de alguns parâmetros garantistas de direitos para a categoria em análise, como políticas de ingresso e permanência, há preocupação no PNE a respeito de maior e melhor ampliação do acesso e manutenção de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior, porém, há problemas em sua execução, impossibilitando o pleno alcance das metas propostas, além de análise de dados incompatíveis entre si para estabelecer comparativos.

Quanto às alterações necessárias para a plena efetividade, como resposta ao segundo questionamento, integrante do problema, compreende-se como imprescindível um olhar conjunto para a educação básica e para dentro das instituições de ensino superior, para que seja possível a compreensão do sentido ético-jurídico de referidas políticas, de modo que estas possam, efetivamente, alcançar a viabilização de oportunidades para as pessoas integrantes da categoria em análise.

Assim, a proposta constitui-se de duas etapas, sendo a primeira, relacionada com a educação básica, tendo em vista o aumento significativo de matrículas de alunos neurodivergentes e/ou com deficiência nas classes regulares, de modo que se faz necessária a inclusão de conteúdo nas bases curriculares, referente à história e aos direitos das pessoas com deficiência, além de elaboração de cartilhas com viés anticapacitista e oficinas para alunos concluintes do ensino médio sobre programas de ingresso, lei de cotas, efetuem oficinas apresentando as especificações normativas acerca de acessibilidade nos processos seletivos.

Em caráter de nível superior, propõem-se a inserção nas grades curriculares dos cursos de graduação disciplina sobre os direitos das pessoas com deficiência, bem como projetos de extensão que visem garantir direitos do rol estipulado na LBI, a formação continuada de todos os professores para a inclusão, a inserção, nos

calendários de atividades acadêmicas, de eventos que visem promover a diversidade e a inclusão, em todos os âmbitos, além da divulgação de cartilha de boas práticas. Compreendendo-se que as proposições efetuadas sirvam de parâmetros para a avaliação das instituições de ensino superior. Entende-se pela possibilidade de comporem a avaliação efetuada pelo SINAES, visto que esse mecanismo de avaliação realiza o acompanhamento de todas as instituições brasileiras que oferecem educação de nível superior.

**ANEXO 1 - Proposta de alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/1996**

Lei n. xxxxx

Dispõe sobre a inclusão do estudo de história e direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência nas grades curriculares.

Art. 1º Acrescenta-se o artigo 26-B na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n. 9.394/1996:

“Art. 26-B Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e direitos das pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere esse artigo incluirá elaboração de materiais como cartilhas bem como deverão ser ministradas oficinas que visem a acessibilidade.

§ 2º Os conteúdos deverão ser ministrados no âmbito de todo o currículo escolar.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, data.

## **ANEXO 2 - Proposta de Programa de Incentivo à Inclusão de Pessoas Neurodivergentes e/ou com Deficiência no Ensino Superior**

Lei n. xxxx

Dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inclusão de Pessoas Neurodivergentes e/ou com Deficiência no Ensino Superior.

Art. 1º Institui-se o Programa de Incentivo à Inclusão de Pessoas Neurodivergentes e/ou com Deficiência no Ensino Superior – PIIPNDES, visando promover o acesso e permanência de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência no ensino superior.

Art. 2º São objetivos do PIIPNDES:

I – ampliar o acesso ao ensino superior para pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência;

II – minimizar barreiras que prejudiquem a acessibilidade;

III – contribuir para o aumento do número de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência ingressantes e concluintes no ensino superior;

IV – eliminar práticas excludentes.

Art. 3º As ações do PIIPNDES consistirão em:

I – ampliar a acessibilidade;

II – promover amplo debate sobre o ensino superior;

III – otimizar o acesso de pessoas neurodivergentes e/ou com deficiência ao ensino superior;

IV – facilitar os canais de comunicação entre instituições de ensino superior, docentes e discentes;

V – promoção de amplo debate com alunos neurodivergentes e/ou com deficiência para constituir instrumentos junto às instituições de ensino superior;

VI – formação continuada de docentes do ensino superior para a inclusão.

Art. 4º As ações do PIIPNDES compõem a avaliação efetuada pelo SINAES.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Tiago. *O que é neurodiversidade?* Goiânia: Cãnone Editorial, 2021.
- ANDRADE, Fábio Siebeneichler de. *Da codificação: crônica de um conceito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel*. Coimbra: Almedina, 2010.
- APAE. História – APAE. Disponível em: <https://www.apaes.org.br/guarapari/noticias/detalhe/historia-apae>. Acesso em 17 set. 2023.
- ARBEX, Daniela. *Holocausto brasileiro - genocídio: 60 mil mortos no maior hospício do Brasil*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.
- AQUINI, Marco. Fraternidade e direitos humanos. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, 2008. P. 7-24.
- ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, 2008. P. 7-24.
- BAGGIO, Antonio Maria. A ideia de fraternidade em duas Revoluções: Paris 1789 e Haiti 1791. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, 2008. P. 25-55.
- BARBOSA, Fernanda Nunes. Democracia e participação: o direito da pessoa com deficiência à educação e sua inclusão nas instituições de ensino superior. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de (Org.) *Direito das Pessoas com Deficiência Psíquica e intelectual nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2020. P. 943-960.
- BARBOZA, Heloisa Helena; ALMEIDA, Vitor. A capacidade civil à luz do Estatuto da Pessoa com Deficiência. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de (Org.). *Direito das pessoas com deficiência psíquica e intelectual nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Processo, 2020.

- BARBOZA, Heloisa Helena; ALMEIDA, Vitor. Art. 1º. In: BARBOZA, Heloisa Helena; ALMEIDA, Vitor (Coords.). *Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência à luz da Constituição da República*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018a. p. 29-34.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BAUMAN, Zygmunt. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- BERLINI, Luciana Fernandes. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência: modificações substanciais. In: MENEZES, Joyceane Bezzera de (Org.). *Direito das pessoas com deficiência psíquica e intelectual nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Processo, 2020.
- BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas – diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*. Barueri: Manole, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- BORGES, Nadine. *Damião Ximenes: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.
- BRANDT, Fernanda. *O princípio da solidariedade na constitucionalização do direito privado como forma de prevenção ao litígio judicial nas relações interpessoais*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2108>. Acesso em 15 jun. 2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999. *Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.* Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm)

BRASIL. Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009. *Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.* DF: Senado Federal, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em 20 set. 2023.

BRASIL. Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. *Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.* Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm)

BRASIL. Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011. *Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências.*

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm#art11](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm#art11)

BRASIL. Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020. *Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao longo da vida.*

(REVOGADO) Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm)

BRASIL. Decreto n. 11.370, de 1º de janeiro de 2023. *Revoga o Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.* Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11370.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11370.htm)

BRASIL. Decreto n. 11.697, de 11 de setembro de 2023. *Convoca, em caráter extraordinário, a Conferência Nacional de Educação - Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal.* Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11697.htm)

BRASIL. Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989. *Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.* Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7853.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20apoio%20%C3%A0s,P%C3%ABlico%2C%20define%20crimes%2C%20e%20d%C3%A1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20apoio%20%C3%A0s,P%C3%ABlico%2C%20define%20crimes%2C%20e%20d%C3%A1)

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

BRASIL. Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001. *Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências*.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/L10260compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10260compilado.htm)

BRASIL. Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002. *Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras e dá outras providências*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10436.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm)

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. *Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm)

BRASIL. Lei n. 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*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm)

BRASIL. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. *Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm)

BRASIL. Lei n. 12.764, de 27 de dezembro de 2012. *Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm)

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. *Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)

BRASIL. Lei n. 14.191, de 3 de agosto de 2021. *Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14191.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14191.htm#art1)

BRASIL. Lei n. 14.624, de 17 de julho de 2023. *Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para instituir o uso do cordão de fita com desenhos de girassóis para a identificação de pessoas com deficiências ocultas*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14624.htm)

[2026/2023/lei/l14624.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14624.htm)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.357 Distrito Federal. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 09 de junho de 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12012290>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.590 Distrito Federal. Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 21 de dezembro de 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755053491>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 888.815 Rio Grande do Sul. Recorrente: V D Representada por M P D. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 12 de setembro de 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412204>.

Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.010.606 Rio de Janeiro. Recorrente: Nelson Curi e Outros. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755910773>.

Acesso em: 13 out. 2022.

BRAZZALE, Flávia Balduino. *A pessoa com deficiência e a ruptura no regime das incapacidades*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

- BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional* [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49.
- CAENEGEM, R.C. Van. *Uma introdução histórica ao Direito Privado*. Trad. Carlos Eduardo Lima Machado. São Paulo: Martins Fontes. 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei Complementar PLP 235/2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2318217&fichaAmigavel=nao>
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2004.
- CARDOSO, Alenilton da Silva. *Princípio da solidariedade: o paradigma ético do Direito Contemporâneo*. São Paulo: Ixtlan, 2013.
- CARDOSO, Alenilton da Silva. *O sentido ético da justiça funcional solidária*. São Paulo: Ixtlan, 2016.
- CHIUSI, Tiziana. A dimensão abrangente do Direito Privado Romano. In: MONTEIRO, António Pinto; NEUNER, Jörg; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs). *Direitos Fundamentais e Direito Privado – Uma perspectiva de direito comparado*. Coimbra: Almedina. 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- DAHLKE, Cassia Proença. *O papel do registro civil das pessoas naturais na concretização da dignidade humana a partir da solidariedade nas novas atribuições como ofícios da cidadania*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2978>. Acesso em 15 jun. 2023.

- DECLARAÇÃO DE INCHEON. *Educação 2030: Rumo a uma Educação de Qualidade Inclusiva e Equitativa e à Educação ao Longo da Vida para Todos*. 2015. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por)
- DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. 1994. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em 17 set. 2023.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>
- DELEVATI, Aline de Castro. A Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva (2007-2018): desafios para a constituição de sistemas educacionais inclusivos no Brasil. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- DI LORENZO, Wambert Gomes. *Teoria do estado de solidariedade: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios colorários*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.
- DINIZ, M. H.; COSTA, D. R. L. F. da. DIREITO À EDUCAÇÃO – UM NOVO REPENSAR. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 409–446, 2021. DOI: 10.25245/rdspp.v9i1.989. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/989>. Acesso em: 27 out. 2023.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva: 2006.
- DUARTE, C. S. O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) E OS ENTRAVES À SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 942–976, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.436. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/436>. Acesso em: 28 out. 2023.
- DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris: Albert Fontemoing Editeur, 1907.
- DUGUIT, Léon. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Ícone, 2006.

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FACHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. P. 37-75.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FIGUEIRA, Emílio. *As pessoas com deficiência na história do Brasil*. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2021.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. *O trabalho da pessoa com deficiência: lapidação dos direitos humanos: o direito do trabalho, uma ação afirmativa*. São Paulo: LTr, 2006.

FREITAS, Priscila de. *O Estatuto da Pessoa com Deficiência como concretizador do princípio da solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2423>. Acesso em 15 jun. 2023.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2003.

FREYRE, Gilberto. *Vida social no Brasil nos meados do século XIX*. São Paulo: Global, 2013.

GOLDFARB, Cibelle Linero. *Pessoas portadoras de deficiência e a relação de emprego: o sistema de cotas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.

GONÇALVES, Nádia Gaiofatto. Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão: um princípio necessário. *Perspectiva*, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 1229–1256, 2016. DOI: 10.5007/2175-795X.2015v33n3p1229. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2015v33n3p1229>. Acesso em: 21 set. 2023.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul/dez 2013.

GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, 2005.

HAURIOU, Maurice. *A teoria da instituição e da fundação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORITA, Fernando Henrique da Silva. A fraternidade em debate: reflexos no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Thesis Juris*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 15-31, jan/jun 2013. Disponível em:

<https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9758/4462>

IBGE. *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas\\_metodologicas.html](http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas_metodologicas.html)

IBGE. *Censo Demográfico: o que é*. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=o-que-e>

INEP. *Painel de Monitoramento é atualizado*. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/painel-de-monitoramento-e-atualizado>

INEP. *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf)

ITÁLIA. *Constituição da República Italiana*. Disponível em:

[https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf)

JANNUZZI, Gilberto de Martino. *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. Campinas: Autores Associados. 2012.

KANT, Immanuel. *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Didáctica Editora, 1999.

KROPOTKIN, Piotr. *Ajuda mútua: um fator de evolução*. São Sebastião: A Senhora Editora, 2009.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática – uma*

Abordagem a Partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LOPES, Laís de Figueirêdo. Arts. 1º a 3º. In: LEITE, F. P. A.; RIBEIRO, L. L. G.; COSTA FILHO, W. M. da (Org.) *Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2016. P. 35-64

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *A fraternidade como categoria jurídica: fundamentos e alcance*. Curitiba: Appris Editora, 2017.

MACHADO, Clara. *O Princípio Jurídico da Fraternidade: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MADRUGA, Sidney. *Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. Artigo 4. In: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Org.) *A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada*. Brasília: CORDE, 2008b. p. 32-34.

MARTINI, S.; MACHADO JABORANDY, C. C.; RESTA, E. Direito e fraternidade: a dignidade humana como fundamento. *Revista do Direito*, n. 53, p. 92-103, 30 dez. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11364>

MARTINS, Lilia Pinto. Artigo 2. Apresentação. In: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Org.) *A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada*. Brasília: CORDE, 2008. P. 27-29.

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. *Educação especial no brasil: história e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília/DF. Jan. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducoespecial.pdf>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa n. 21, de 05 de novembro de 2012. *Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada – SiSU*. Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/#/legislacao>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007. *Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES*.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Bolsa Permanência Prouni (PBP Prouni)*. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/pbp-prouni>

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)*. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/pnaes>
- MIRANDOLLI, Caroline. *O princípio constitucional da solidariedade como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana nas atividades do tabelionato de notas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3126>. Acesso em 15 jun. 2023.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. *Na medida da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2016.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. P. 111-145.
- MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a forma, repensar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2013.
- NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- NEGRI, A. L.; HACHEM, D. W. DIREITO À EDUCAÇÃO, IGUALDADE MATERIAL E INCLUSÃO DIGITAL: IMPACTOS DA PANDEMIA DA COVID-19. *Revista do Direito*, n. 68, p. 70-92, 7 mar. 2023.
- NONATO, O. C. D. S.; COSTA, A. L. de O. . As políticas públicas de educação inclusiva: uma análise de 1996 a 2016. *Revista Diálogos e Perspectivas em Educação Especial, [S. l.]*, v. 8, n. 2, p. 85–100, 2021. DOI: 10.36311/2358-8845.2021.v8n2.p85-100. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/dialogoseperspectivas/article/view/10117> Acesso em: 11 out. 2023.
- NOVAIS, Jorge Reis. *A Dignidade da Pessoa Humana: Dignidade e Inconstitucionalidade*. Volume 2. Lisboa: Almedina, 2018.
- NUSSBAUM, Martha C. *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

ONU. *Observación general núm 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*.

Disponível em: [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/263/03/PDF/G1626303.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/263/03/PDF/G1626303.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/263/03/PDF/G1626303.pdf?OpenElement)

ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>

ORTEGA, Francisco. Deficiência, autismo e neurodiversidade. *Ciência & Saúde Coletiva*. N. 14. Fev. 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/CPcMbsxxyfF3CXSLwTcprwC/?lang=pt>. Acesso em 18 set. 2023.

ORTEGA, Francisco. O sujeito cerebral e o movimento da neurodiversidade. *Revista Mana: Estudos de Antropologia Social*. N. 14. Out. 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/mana/a/TYX864xpHchch6CmX3CpxSG/?lang=pt>. Acesso em 18 set. 2023.

PECES-BARBA, G.; FERNÁNDEZ, E; ASÍS, R. de. *Curso de Teoría del Derecho*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PICCOLO, Gustavo Martins. *O lugar da pessoa com deficiência na história: uma narrativa ao avesso da lógica ordinária*. Curitiba: Appris, 2022.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PIZZOLATO, Filippo. A fraternidade no ordenamento jurídico italiano. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, 2008. P. 111-126.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE*. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiOGY5NWUyMDMtYzc0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNThjMjY2NjNWExliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>

REALE, Miguel. *Nova fase do direito moderno*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

- RECK, Janriê Rodrigues. *O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- REIS, Jorge Renato dos. A constitucionalização do direito privado e o novo Código Civil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) *Direitos sociais e Políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- REIS, Jorge Renato dos. A constitucionalização do Direito Privado: algumas considerações para análise. *Revista Atos & Fatos* (Curso de Direito da Celer Faculdades), v. 1, p. 126-139, 2009.
- REIS, Jorge Renato dos. A solidariedade como instrumento de concretização da dignidade humana em obediência ao processo de constitucionalização do direito privado, a partir das intersecções jurídicas entre o público e o privado derivadas do constitucionalismo contemporâneo: o processo de desjudicialização para fins de concretização da dignidade de algumas situações não abrangidas pela legislação codificada. In: SILVEIRA, A.; CANO, C. A.; LEAL, R. G. (Coords.) *VII Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*. Braga: Pensamento Sábio, 2022. P. 64-70.
- REIS, J. R. dos; FONTANA, E. Direitos fundamentais sociais e a solidariedade: notas introdutórias. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Orgs.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.
- REIS, J. R. dos; FREITAS, P. de. Direitos Humanos e Fundamentais da Pessoa com Deficiência: O Caso Ximenes Lopes como marco inicial para o Estatuto da Pessoa com Deficiência. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, [S. l.], v. 11, n. 23, 2019. DOI: 10.22293/2179-507x.v11i23.1045. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1045>. Acesso em: 6 fev. 2023.
- REIS, Jorge Renato dos; ZIEMANN, Aneline dos Santos. *O direito do autor no constitucionalismo contemporâneo: solidarismo jurídico e função social*. São Paulo: Max Limonad, 2018.
- RESTA, Eligio. *O direito fraterno*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.
- RESTA, E.; JABORANDY, C. C. M.; MARTINI, S. R. Direito e fraternidade: a dignidade humana como fundamento. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 92-103, dez. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em:

<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11364/6967>>. Acesso em: 04 out. 2021. doi:<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i53.11364>.

RESUMO TÉCNICO: *Censo da Educação Superior 2015*. 2. ed. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

RESUMO TÉCNICO: *Censo da Educação Superior 2016*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

RESUMO TÉCNICO do *Censo da Educação Superior 2017* [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

RESUMO TÉCNICO do *Censo da Educação Superior 2018* [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

RESUMO TÉCNICO do *Censo da Educação Superior 2019* [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

RESUMO TÉCNICO do *Censo da Educação Superior 2020* [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022.

RESUMO TÉCNICO do *Censo da Educação Superior 2021* [recurso eletrônico]. – Brasília, DF: Inep, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. P. 13-36.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana – conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 2005.

- SCHAPP, Jan. *Introdução do Direito Civil*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Farris Ed., 2006.
- SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018.
- SCHREIBER, Anderson. *Direito Civil e Constituição*. São Paulo: Atlas, 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- SILVA, Luiz Carlos Loreto da. *Capacitismo: o que é isso?* Kindle, 2021.
- SILVA, Otto Marques. *Uma questão de competência*. São Paulo: Memnon, 1993.
- SINGER, Judy. *NeuroDiversity: The birth of an idea*. Kindle, 2017.
- SOARES, B. dos S. . .; RIBEIRO, I. P. . A influência do capacitismo no Decreto nº 10.502/2020 e no texto da PNEE 2020. *Educação e Pesquisa*, [S. l.], v. 49, n. contínuo, p. e257304, 2023. DOI: 10.1590/S1678-4634202349257304por. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/216832> . Acesso em: 23 out. 2023.
- SOUZA, Lucas Nader de. *O princípio constitucional da solidariedade como expediente à pacificação dos conflitos trabalhistas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2685>. Acesso em 15 jun. 2023.
- SPENGLER, Fabiana Marion; MARTINI, Sandra Regina. O terceiro fraterno na composição triádica dos conflitos sociais. *Nomos*, v. 40, n. 2 (2020), jul/dez/2020. P. 17-31. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/60069/165846>
- STEFFENS, Bárbara Michele Kunde. *A hipervulnerabilidade do idoso no superendividamento: as intersecções jurídicas entre o público e o privado a determinar políticas públicas sob o viés da solidariedade na fase pré-contratual*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3334>. Acesso em 15 jun. 2023.
- STEFFENS, Bárbara Michele Kunde; REIS, Jorge Renato dos. A construção de um novo paradigma de sociedade fraterna: reflexões a partir do princípio da solidariedade para a concretização de direitos fundamentais. In: REIS, J. R. dos; FREITAS, P. de (Orgs.). *Intersecções jurídicas entre o público e o privado: a dogmática do princípio da solidariedade*. Curitiba: Editora Íthala, 2021.

- STURZA, Janaína Machado; MARTINI, Sandra Regina. As dimensões da sociedade através da metateoria do direito fraterno: um espaço para a análise do direito à saúde. In: *Revista de sociologia, antropologia e cultura jurídica*. V. 2. Jul/dez. 2016. P. 990-1008. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/culturajuridica/article/view/1506/pdf>. Acesso em 20 ago. 2023.
- TOSI, Giuseppe. A fraternidade é uma categoria política? In: Baggio, Antônio Maria (Org). *O Princípio Esquecido 2*. São Paulo: Editora Cidade Nova, 2009. P. 43-64.
- VARGAS, Thiago de Castro Brandão. *Regularização fundiária sob a ótica do princípio constitucional da solidariedade como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3421>. Acesso em 15 jun. 2023.
- VITAL, Flavia Maria de Paiva. Preâmbulo. In: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Org.) *A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada*. Brasília: CORDE, 2008. P. 23-24.
- WAAL, Frans de. *A era da empatia: Lições da natureza para uma sociedade mais gentil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- WARAT, Luis Alberto. *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- WERLE, Caroline Cristiane. *A (ir)responsabilidade civil por dano moral e/ou material nos casos de declaração de interrupção da gravidez sob a perspectiva do princípio constitucional da solidariedade*. Dissertação (Mestrado em Direito) - – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1606>. Acesso em 15 jun. 2023.
- WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 4ª. Ed. Trad. de A.M.Botelho Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2010.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- WUO, A. S.; BRITO, A. L. C. de. Autismo e o paradigma da neurodiversidade na pesquisa educacional. *Linhas Críticas*, [S. l.], v. 29, p. e45911, 2023. DOI: 10.26512/lc29202345911. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/45911>. Acesso em: 18 set. 2023.

XAVIER, Beatriz Rego. Direito da pessoa autista à educação inclusiva. A incidência do princípio da solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de (Org.) *Direito das Pessoas com Deficiência Psíquica e intelectual nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2020. P. 961-983.

ZEPPONE, R. M. O. A conferência mundial de educação para todos e a declaração de Salamanca: alguns apontamentos. *Revista Educação Especial*, [S. l.], v. 24, n. 41, p. 363–375, 2011. DOI: 10.5902/1984686X3558. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/3558>. Acesso em: 17 set. 2023.

ZIEMANN, Aneline dos Santos. *O instituto da função social como instrumento de efetivação do princípio constitucional da solidariedade no direito de autor na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/474>. Acesso em 15 jun. 2023.

ZIEMANN, Aneline dos Santos. *A concepção solidarista de solução de conflitos nas relações inter-privadas frente à relativização da dicotomia público/privado e as adequações no ensino jurídico brasileiro : proposta de novo perfil de egresso em superação à lógica do litígio e em direção à lógica da solidariedade*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2102>. Acesso em 15 jun. 2023.