

em defesa da pesquisa

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como um novo paradigma para implementação de políticas sociais

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como un nuevo paradigma para la implementación de políticas sociales

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities as a new paradigm for the implementation of social policies

Wederson Santos¹

¹ Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: santoswederson1983@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8769-6984>.

Olemar Guilherme da Cunha²

² Faculdade de Ciências e Tecnologias de Unaí, Unaí, Minas Gerais, Brasil. E-mail: olemar.adv@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2207-2123>.

Submetido em 06/05/2022

Aceito em 01/08/2022

Pré-Publicação em 08/10/2022

Como citar este trabalho

SANTOS, Wederson; CUNHA, Olemar Guilherme da. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como um novo paradigma para implementação de políticas sociais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 665-693, jan./jun. 2024.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 10 | n. 1 | jan./jun. 2024 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como um novo paradigma para implementação de políticas sociais

Resumo

Analisa-se a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela ONU em 2006 e incorporada ao direito brasileiro como emenda constitucional em 2009, como um novo paradigma para reorientar as formas de implementação de políticas sociais no país. Por meio de uma análise qualitativa e crítica com base nos estudos da deficiência, argumenta-se que os princípios sobretudo de autonomia com apoios, participação das pessoas com deficiência na elaboração de leis e políticas e da eliminação de barreiras incapacitantes estão no plano de fundo da Convenção de um modo substancialmente inovado ao comparar com as garantias constitucionais afirmadas em 1988 em torno das noções de dignidade humana e cidadania. Este é o principal contributo da Convenção para inaugurar novo paradigma para as políticas sociais no cenário brasileiro, compreendendo-as em seus aspectos contraditórios e históricos de respostas coletivas a demandas por atendimento de necessidades humanas, com potencial de superar inclusive as pessoas com deficiência, ao alcançar toda a população, seja pela expectativa universalizante da Convenção, seja pelas garantias assentadas na perspectiva da integralidade dos direitos humanos.

Palavras-chave

Deficiência. Convenção. Políticas sociais. Paradigma. Princípios de justiça.

Resumen

Se analiza la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la ONU en 2006 e incorporada al derecho brasileño como enmienda constitucional en 2009, como un nuevo paradigma para reorientar las formas de implementar políticas sociales en el país. A través de un análisis cualitativo y crítico basado en estudios de discapacidad, se sostiene que los principios, sobre todo, de 1. autonomía con apoyo, 2. participación de las personas con discapacidad en el desarrollo de leyes y políticas y 3. eliminación de barreras invalidantes están en el trasfondo de la Convención de una manera sustancialmente innovadora en comparación con las garantías constitucionales afirmadas en 1988 en torno a las nociones de dignidad humana y ciudadanía. Esta es la principal contribución de la Convención para inaugurar un nuevo paradigma de las políticas sociales en el escenario brasileño, entendiéndolas en sus aspectos contradictorios e históricos de respuestas colectivas a las demandas de satisfacción de las necesidades humanas, con potencial de superar incluso a las personas con discapacidad, al llegar a toda la población, ya sea a través de las expectativas universalizadoras de la Convención o a través de garantías basadas en la perspectiva de la integralidad de los derechos humanos.

Palabras-clave

Discapacidad. Convención. Política social. Paradigma. Principios de justicia.

Abstract

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, approved by the UN in 2006 and incorporated into Brazilian law as a constitutional amendment in 2009, is analyzed as a new paradigm to reorient the forms of implementation of social policies in the country.

Through a qualitative and critical analysis based on disability studies, it is argued that the principle, above all, of autonomy with supports, participation of people with disabilities in the elaboration of law and the politics and the elimination of disabling barriers are in the background of the Convention in a substantially innovative way when comparing to the constitutional guarantees affirmed in 1988 around the notion of human dignity and citizenship rights. This is the Convention's main contribution to inaugurate a new paradigm for social policies in the Brazilian scencario, understanding them in their contradictory and historical aspects of collective responses to demands for meeting human needs, with the potential to overcome even people with disabilities by reach the entire population, either by the universalizing expectation of the Convention, or by the guarantees based on the perspective of the integrality of human rights.

Keywords

Disability. CRPD. Paradigm. Social policies. Principles of justice.

1 Introdução

Um corpo com deficiência expressa uma condição que faz parte da diversidade humana (Diniz; Barbosa; Santos, 2009). Essa afirmação traz implicações significativas para as pessoas que a experimentam, para a sociedade e para os governos. No entanto, compreender a deficiência como componente da condição humana não pode, por outro lado, resultar que essa população experimente desigualdade, opressão ou tratamento discriminatório.

É condição de possibilidade para a vivência humana habitar o corpo que se tem (Butler, 2009). Embora pareça elementar, essa compreensão implica para as pessoas com deficiência que as desigualdades sofridas por elas tenham impacto no nível da própria noção de sua existência, configurando ameaças à sua dignidade. É nesse sentido que afirmar a deficiência como expressão da diversidade, assim como a cor da pele, gênero, raça, geração, diversidade sexual, pertencimento cultural e comunitário é uma alegação para a proteção da dignidade humana (Nussbaum, 2006). Essa alegação ganhou notáveis desdobramentos nos últimos anos, e mais recentemente com a teoria crip que denuncia a corponormatividade, isto é, uma ideologia da normalidade sobre os corpos, com uma força estrutural e estruturante nas sociedades capaz de classificar e desclassificar corpos como abjetos e indesejáveis, ou seja, distantes de uma expectativa moral e produtiva sobre eles (Mello, 2016).

Se, por um lado, a corponormatividade impõe a compreensão de quais variedades corporais são assimiláveis pelos arranjos sociais, do outro, a compulsoriedade do normal impacta nos corpos com deficiência, traduzindo-os como inferiores se contrastados aos sem deficiência (McRuer, 2002). Parte-se aqui, dentre outros, do

pressuposto analítico sobre quais são, para além do universo jurídico, os limites e possibilidades da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência enfrentar a corponormatividade. A Convenção é, hoje, o principal instrumento jurídico internacional para a proteção e promoção da dignidade e cidadania dessas pessoas (Dhanda, 2008). A Convenção, dentre várias inovações, trouxe uma nova forma de compreender e descrever a experiência da deficiência, principalmente ancorada nos princípios do modelo social da deficiência (Barnes et. al, 2002; Diniz, 2007; Pallacios, 2008). Para superar a hegemonia biomédica, prevalente por séculos com uma autoridade discursiva e interventiva sobre o corpo deficiente (Courtine, 2009), a concepção de deficiência do modelo social e, portanto, da Convenção, busca compreendê-la como um fenômeno multidimensional de causalidade social, estruturada por valores culturais, políticos, além dos de saúde com afirmações sobre corpos com alterações.

Ao se distanciar de uma compreensão enquanto um atributo, deficiência seria uma construção de causalidades sociais porque sociedades tratam de forma distinta e impõe barreiras às pessoas em função de sua variedade corporal vivenciada, tais como os diferentes níveis de comprometimentos físicos, mentais, sensoriais e intelectuais em contextos poucos sensíveis à diversidade (Barnes et al, 2002), no que se tem compreendido atualmente como diversidade funcional (Pereira, 2009)¹. Os estudos da deficiência, no marco do modelo social, contribuíram para a formulação dessa alegação, embora a teoria crip nos últimos anos tenha alargado a compreensão de forma ainda mais crítica sobre as consequências da corponormatividade para a vivência humana (McRuer, 2002). Isto é, a deficiência deixou de ser entendida como um atributo individual ligado às concepções de anormalidade dos corpos, para se transformar em uma questão pública, originada por contextos poucos sensíveis à diversidade corporal. A consequência imediata é que necessidades particulares das pessoas com deficiência deixam de ter na atenção médica, de saúde e de reabilitação seus requerimentos principais,

¹ Ray Pereira (2009) apresenta com rigor argumentativo os desafios e riscos envolvidos em nomear as pessoas com deficiência, bem como explora as possibilidades alternativas que tentam afastar aspectos pejorativos e discriminatórios, ao acionar dispositivos de linguagens e de discursos para se referir às pessoas que vivem em corpos diversos sem que devolva essas pessoas a um lugar subalternizado. Diversidade funcional é uma categoria apresentada como alternativa para superar o tema meramente enquanto questões individuais da esfera privada, deslocando-o para a esfera pública e das causalidades sociais que operam sobre as pessoas produzindo situações de desigualdade. No entanto, tal escolha carece ainda de mais problematização para eliminar possíveis consequências não previstas decorrentes de uma aproximação com uma perspectiva funcionalista e produtivista pela adjetivação “funcional” que figura por vezes como sinônimo de produtivo, útil, capaz.

passando a se localizar em outros instrumentos, como mudanças legislativas e jurídicas para garantias variadas, como remover barreiras, alterações nos espaços públicos e um conjunto de políticas sociais que materializam direitos de cidadania.

Como a Convenção transformou-se em um dos documentos internacionais mais importantes para assegurar os direitos humanos das pessoas com deficiência, ela pode ser capaz de influenciar o conteúdo e o alcance das políticas sociais para materializar a garantia destes direitos (Morris, 2011), e uma das motivações deste artigo é refletir sobre como se dão essas influências. Segundo Livia Barbosa (2013), a Convenção protege as necessidades das pessoas com deficiência tanto no que se refere à determinação coletiva da noção de sujeito típico, como nos casos singulares, em um argumento assentado na filosofia política especificamente no debate de justiça distributiva que se assemelha – embora pouco trabalhando no caso brasileiro – às críticas trazidas pela teoria crip. Assim, concepções demarcadas na Convenção resultaram de um debate internacional de mais de três décadas, – contando inclusive de forma inédita com a participação das próprias pessoas com deficiência nessa construção –, em que se deslocou o debate público sobre as demandas por justiça e equiparação de oportunidades às pessoas com deficiência, com uma força capaz de influenciar o perfil das políticas sociais a partir de então.

Políticas sociais são ações de redistribuição de recursos, permeadas por contradições na sociedade capitalista que se estrutura por desigualdades, tendo como principal atribuição a concretização de direitos sociais para atender necessidades que, no sistema capitalista, constituem a força desencadeadora da conquista da cidadania e das mudanças sociais (Pereira, 2014). Seu escopo e características são determinadas por contingências econômicas, históricas e políticas e também por arcabouços jurídicos de motivações variadas (Behring; Boschetti, 2008). Desta forma, investigar como o modo de implementar políticas sociais pode assumir novos contornos a partir de mudanças jurídicas mais amplas, como alterações constitucionais, é imprescindível no debate dos direitos humanos das pessoas com deficiência, principalmente partindo do marco do modelo social.

Segundo Jeni Morris (2011), para se ter políticas sociais capazes de enfrentar as barreiras incapacitantes impostas às pessoas com deficiência é fundamental uma defesa explícita de políticas sociais de promoção do bem-estar social, ligadas a uma noção ampla de seguridade social. Como é evidente que pessoas com deficiência, nas suas mais variadas expressões e fases da vida, estão em desvantagem numa sociedade regida pela distribuição de bens e recursos via mercado, é urgente a adoção de mecanismos coletivos e redistributivos de recursos sociais, econômicos

e de status para atendimento das necessidades humanas básicas dessa população (Morris, 2011; Fraser; Honneth, 2003). Morris complementa que tal redistribuição precisa estar centrada em um código de princípios que valorize a diversidade – em argumento semelhante aos postulados pela teoria crip – e trate as pessoas com deficiência como pertencentes à sociedade, incentivando sua inclusão e valorizando a ideia de que elas contribuem para as comunidades das quais fazem parte (Morris, 2011).

O objetivo do artigo é analisar, por meio de uma pesquisa qualitativa no marco dos estudos da deficiência, em que medida as garantias assinaladas na Convenção são capazes de reorientar as políticas sociais no Brasil, constituindo-se em um novo paradigma para este campo de intervenção. Em um primeiro momento, será feito um resgate histórico da configuração das políticas sociais no país (fase caritativo-burocrática). Em seguida, será problematizada a configuração das garantias às pessoas com deficiência no ordenamento jurídico, como foram os avanços a partir da Constituição Federal de 1988 (fase dos direitos de cidadania). Em terceiro momento, analisa-se os principais eixos-estruturantes da Convenção, naquilo que ela inova, que ensejam para uma nova fase de princípios orientadores para ações estatais em nosso cenário (fase universalizante das políticas sociais). Por fim, argumenta-se que, por ser um tratado de direitos humanos com força de emenda constitucional, a Convenção tem potencial para inaugurar um novo paradigma para as políticas sociais, superando inclusive a cobertura apenas às pessoas com deficiência, ao alcançar a totalidade da população, seja pela expectativa universalizante da Convenção seja pelas garantias assentadas no texto constitucional, sobretudo, pelas inovações trazidas por princípios na Convenção como são a autonomia com apoios, a participação das pessoas com deficiência na elaboração de leis e políticas, além da acessibilidade e desenho universal que apontam de forma radical para compromissos de eliminação de barreiras incapacitantes.

2 Políticas sociais no Brasil: a fase caritativo-burocrática e a fase de direitos de cidadania

O sistema de proteção social brasileiro teve início com a Constituição Federal de 1988. Antes disso, durante boa parte do século XX a cidadania no Brasil se limitava aos direitos trabalhistas, ao ponto de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), em seu estudo clássico, ter denominado a cidadania no período até os anos 1980 como cidadania regulada. Esta nomenclatura se deve ao fato de que o acesso à riqueza socialmente produzida via garantia de direitos sociais ocorria apenas por uma

pequena parcela da população, os trabalhadores formais, como pré-condição para exercício da cidadania. Parece decisivo que, para compreender os desafios atuais para as políticas sociais para as pessoas com deficiência, reflexões sobre fases anteriores das políticas sociais são necessárias: a fase dos direitos de cidadania não rompeu com valores do passado, nem se abriu definitivamente ao novo.

Antes de 1988, portanto, só era possível falar em mediação do Estado na provisão de bem-estar ou de criação de condições de atendimento de necessidades básicas da população pelo acesso aos direitos trabalhistas, bem como a proteção aos dependentes dos trabalhadores e trabalhadoras. Essa rede de proteção limitada ficava ao lado de uma política de educação tímida, de um orçamento para área habitacional quase inexistente e frente aos casos da assistência social e de saúde, enquanto direitos de cidadania, (Boschetti, 2006; Santos; 1979), com praticamente inexistência de garantias legais às pessoas com deficiência (Figueira, 2008).

2.1 A fase criativo-burocrática

No alvorecer do século XX, a industrialização nascente e a urbanização mais intensa fizeram surgir a ideia de que o trabalho organizado poderia trazer a pacificação necessária para tantas agruras da pobreza e da desigualdade socioeconômica em um país de dimensões continentais (Santos, 1979). Entretanto, uma maior proteção social veio não do trabalho institucionalizado, mas das lutas por melhorias nas condições de trabalho e na proteção por meio de direitos criados e afiançados aos trabalhadores. É desse embate entre capital e trabalho que as reivindicações trabalhistas, ensejadas nos movimentos grevistas das primeiras décadas do século XX, resultaram nos direitos previdenciários assinalados a partir da Lei Eloy Chaves, sancionada em 1923 (Boschetti, 2006).

Para Alfredo Bosi (1996), as reivindicações por melhorias nas condições de trabalho e a necessidade de modernização do aparelho do Estado a partir dos anos 1930 resultariam numa dinâmica própria para a formação de um Estado-Providência completamente vinculado ao mundo do trabalho, em que se dependia da intervenção estatal para direcionar os rumos do desenvolvimento econômico e social no Brasil. Isto é, os direitos sociais começaram a ser materializados mais em função do momento de amadurecimento da burocracia estatal no país do que da própria pressão pública por respostas governamentais para o enfrentamento de privações materiais da população.

Dessa diretriz, surgiu um padrão histórico de formulação de políticas públicas no Brasil: elaborações pioneiras de ações para materializar garantias sociais e trabalhistas fizeram com que os indivíduos fossem concebidos antes como objetos de regulação estatal do que como sujeitos de direitos (Bosi, 1996; Rios; Santos, 2009; Santos, 1979). Como consequência, essa dinâmica delineou concepções frágeis acerca da dignidade e da liberdade individual como objetos de proteção na arquitetura do Estado de bem-estar social no Brasil. Alimentadas da disputa entre as oligarquias agrárias enfraquecidas e do referencial do positivismo social, as políticas públicas no Brasil caracterizaram-se pela centralidade da figura do trabalhador como cidadão tutelado, criando um ambiente de progresso econômico e social hostil aos princípios da dignidade, da autonomia e das liberdades individuais (Bosi, 1996; Rios; Santos, 2009).

Desse modo, a proteção social no Brasil materializou-se de forma limitada aos trabalhadores, que passaram a ter acesso a benefícios e direitos previdenciários ao fazerem parte do mercado formal de trabalho, em profissões reguladas pelo controle estatal. Ao mesmo tempo, os trabalhadores protegidos legitimaram e deram a base de sustentação do governo getulista para se manter por quinze anos no poder, ao passo que as pessoas com deficiência estavam à margem dessa proteção (Figueira, 2008).

O regime capitalista pressupunha força e habilidade corporais para as quais os corpos com deficiência não dispunham ou não estavam preparados (Barton, 1998). Tais características faziam do mundo do trabalho uma realidade distante das pessoas com deficiência no país ao longo de quase todo o século XX (França, 2014). Além da incapacidade dos governos e sociedade em lidar com as demandas particulares das pessoas com deficiência, é preciso considerar a escravidão como um empreendimento que trouxe consequências diretas para a proteção social do trabalhador, de modo geral, e das pessoas com deficiência, em particular.

Levou tempo para as reivindicações das pessoas com deficiência serem tratadas como demandas por justiça e não como barganhas, privilégios ou caridade, o que ocorreu apenas na elaboração da Constituição do final dos anos 1980. O próprio desenvolvimento da assistência social a partir dos anos 1950 se deu no marco da caridade, via Legião Brasileira de Assistência, sem ter o caráter de política pública de responsabilidade estatal, menos ainda atrelada à lógica de direito de cidadania (Boschetti, 2006), o que até atingiu as pessoas com deficiência, mas sem retirá-las da situação subalternizada em que se encontravam, mantendo-as isoladas e abrigadas, sem participar da sociedade.

2.2 A fase dos direitos de cidadania

Para reformular o modelo de cidadania no Brasil, a estruturação da política de seguridade social a partir da Constituição de 1988 se tornou central, além de enfrentar grandes desafios (Boschetti, 2006). Segundo Ivanete Boschetti, “a cidadania desejada não somente significava o reconhecimento do indivíduo como sujeito político, mas também exigia a garantia de direitos sociais iguais e universais” (2006, p. 143). O baixo crescimento econômico e as altas taxas de desemprego e inflação, acentuadas durante toda a década de 1980, impulsionaram ainda mais os debates durante o período da Constituinte no que dizia respeito à urgência de a Constituição Federal incorporar elementos capazes de enfrentar as graves situações de desigualdade acumuladas ao longo do século XX.

Os anos 1990 no Brasil poderiam ser considerados a década perdida para as políticas sociais, uma vez que os ambientes econômicos e políticos não foram capazes de responder à altura das novidades trazidas pela Constituição de 1988. Os ajustes macroeconômicos conduzidos pelo governo federal na sequência da implantação do Plano Real trouxeram consequências graves para o financiamento e alcance das políticas sociais (Behring; Boschetti, 2008). Somente a partir dos anos 2000, as políticas de assistência social, previdência, saúde, segurança alimentar, educação, habitação, trabalho e emprego, mobilidade, dentre outras ganham novos aportes, principalmente aumento do financiamento e tecnicidade na gestão e operacionalização. Pela primeira vez, a desigualdade social cai de forma significativa no país (Neri, 2009).

Por sua vez, a força dos direitos humanos, enquanto uma formulação capaz de reivindicar proteções a liberdades e garantias básicas a todas as pessoas, não reside meramente no seu aspecto formal ou jurídico (Filho; Sousa Júnior, 2016) – e a Constituição Federal de 1988 foi preponderante para afirmar os direitos humanos no Brasil. Essa compreensão poderia abrir brechas a uma interpretação de que os direitos humanos apenas deslocam mais uma vez a discussão de realização concreta do exercício das liberdades e da garantia da dignidade a todas as pessoas. É comum a formalidade dos direitos humanos passar uma impressão ao imaginário social de ser mais um deslocamento retórico de justificações para garantias básicas que nunca se concretizam, principalmente quando se fala em sociedades demarcadas por injustiças sociais e desigualdades socioeconômicas, como é o caso brasileiro. Além disso, como alertam Escrivão Filho e Souza Júnior (2016), é crescentemente verificada uma despolitização dos direitos humanos, traduzindo-os apenas como procedimentos interpretados por técnicos e

especialistas, eliminando-se, assim, a sua dimensão combativa, libertadora e de luta instituinte popular, própria dos movimentos sociais que exercitam poderes soberanos de luta por direitos em face de contextos de dominação, exploração e discriminação – aspecto imprescindível para sua materialização.

José Geraldo de Sousa Júnior compreende os direitos humanos como lutas sociais concretas da experiência de humanização (Sousa Júnior, 2000). Eles podem ser compreendidos, em síntese, como o ensaio de posituação da liberdade conscientizada e conquistada no processo de criação das sociedades, na trajetória emancipatória do homem (Sousa Júnior, 2000). Afirmar os direitos humanos nessa perspectiva é direcionar a sociedade para o esforço de garantir um conjunto de liberdades a todos os indivíduos apenas pelo fato de serem humanos e, no caso das pessoas com deficiência, o valor central de contemplar as pessoas com deficiência na reivindicação dos direitos voltados a elas mesmos.

Filho e Sousa Júnior (2016) argumentam que apenas via garantia da indivisibilidade, interdependência e integralidade dos direitos humanos os Estados Parte que compõe a Nações Unidas têm condições de materializar, política e institucionalmente, todos os direitos humanos a seus cidadãos e cidadãs (Filho; Sousa Júnior, 2016). A realidade concreta dos países – intermediada por fatores econômicos, políticos e culturais – varia e essa diversidade é responsável pela concretização difusa dos direitos humanos nas mais diversas realidades dos contextos de cada nação.

Segundo os autores, indivisibilidade é a noção de que os direitos humanos estão intimamente ligados entre si no cotidiano das relações sociais. A noção de interdependência dos direitos humanos afirma que eles não estão só ligados entre si. Mas que é importante concebê-los enquanto efetivação de um direito como condição para a realização de outros correlatos e os vários direitos nas declarações internacionais dão suporte uns aos outros, fortalecendo-os (Filho; Sousa Júnior, 2016). Por sua vez, a integralidade dos direitos humanos significa que eles devem ser socialmente exigidos, institucionalmente reconhecidos e amplamente garantidos em sua totalidade. É uma forma de não aceitar o discurso ou justificativa da impossibilidade material de efetivar ou um ou outro daqueles elencados entre o rol dos direitos humanos (Filho; Sousa Júnior, 2016). Essa concepção de integralidade dos direitos humanos se aproxima de forma importante da compreensão das políticas sociais em sua natureza contraditória e, bem como do modo em que a integralidade das ações em sua perspectiva universal visa atenuar tais lacunas naturalmente existentes entre as políticas públicas que

têm, entre suas funções, a concretização dos direitos humanos. Estas lições são fundamentais para a discussão dos princípios da Convenção a serem analisados na seção seguinte e o modo como a relação entre eles pode influenciar decisivamente um novo escopo das políticas sociais no país.

3 Convenção, ordenamento jurídico e o impacto para a proteção social

Para Amita Dhanda (2008), a inovação das concepções da Convenção pode ser apontada principalmente, por quatro razões: 1. a Convenção assinalou a mudança da assistência para direitos das pessoas com deficiência, o que provocará alteração nos marcos normativos dos países signatários da Convenção; 2. introduziu o idioma da igualdade para conceder tratamento igualitário e ao mesmo tempo equitativo às pessoas com deficiência; 3. reconheceu a autonomia com apoio para pessoas com deficiência e 4. tornou a compreensão sobre deficiência como parte da experiência humana (Dhanda, 2008). São cinquenta artigos que expressam esses quatro conjuntos de mudanças que inovam na forma como os Estados Parte devem ampliar a proteção dos direitos humanos das pessoas com deficiência. Dessa forma, abaixo passa-se à apreciação das principais novidades da Convenção, sobretudo, no que enseja relações com as políticas sociais, a fim de avaliar o potencial da Convenção frente inclusive à corponormatividade que estrutura as relações sociais na sociedade brasileira, principalmente com políticas precarizadas em seu papel de promover direitos de cidadania.

3.1 Reconhecimento da capacidade civil das pessoas com deficiência

A ausência de um regime de direitos políticos e civis para pessoas com deficiência contribuiu de modo significativo para a abordagem assistencialista, porque a “jurisprudência internacional sobre direitos humanos conferiu as qualidades de disponibilidade imediata e justiciabilidade dos direitos políticos e civis” (Dhanda, 2008, pág. 46). Isto é, vistos como sujeitos que não participam das deliberações políticas da sociedade, ora as pessoas com deficiência eram tratadas como cidadãos incompletos, ora a atenção a suas demandas foi objeto tão somente de proteção material de suas condições de sobrevivência via iniciativas da caridade e assistencialismo (Nussbaum, 2009). Para superar tais desafios, a Convenção trouxe uma série de garantias, sobretudo, aquelas assinaladas no art. 12 com um novo modelo de reconhecimento da capacidade civil das pessoas com deficiência, sobretudo, no tocante a administrar suas vidas e seu patrimônio.

Além do conteúdo em si, essa garantia na Convenção trouxe efeitos de outra ordem. Como os direitos sociais e econômicos costumam ser implementados progressivamente, conforme a disponibilidade dos recursos, os direitos políticos e civis acabam por ser inegavelmente admitidos como negociáveis em decorrência de sua gradualidade (Dhanda, 2008). Desse modo, as características de “disponibilidade imediata e justiciabilidade contribuem para a aparência não-negociável dos direitos políticos e civis e permite que os detentores desses direitos os afirmam sem ficar na defensiva ou sentir vergonha” (2008, pág. 46). Esse aspecto tem estreito diálogo com a discussão no primeiro item deste artigo sobre a integralidade e indivisibilidade dos direitos humanos apontado por Filho e Souza Júnior (2016), o que demonstra a importância da Convenção quanto a esse aspecto.

Para tanto, a Convenção reconhece que é imprescindível a transição do regime caritativo para o de direitos, e assim o faz ao reconhecer a capacidade civil plena das pessoas com deficiência. Para efetivar o reconhecimento, elencou expressamente como princípio o “respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas” (ONU, 2006), e ainda o compromisso para os Estados signatários em “assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência” (ONU, 2006).

Ao passo que reforma o modelo da capacidade civil, a Convenção estabelece o dever de os Estados signatários criarem “salvaguardas apropriadas para prevenir abusos, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos” (ONU, 2006). Assim, além de positivizar e conferir a capacidade civil e de exercício às pessoas com deficiência cria o dever para os Estados de elaborar mecanismos capazes de permitir o exercício da capacidade legal de modo que “respeitem os direitos, a vontade e as preferências das pessoas, sejam isentas de conflito de interesses e de influência indevida, sejam proporcionais e apropriadas às circunstâncias da pessoa” (ONU, 2006). Com efeito, essas salvaguardas deverão ser proporcionais às características individuais da pessoa, bem como ter sua aplicação limitada e revisada periodicamente, constituídas como medidas excepcionais (ONU, 2006).

Então, para atender a dogmática implementada pela Convenção, foi elaborada a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146 de julho de 2015, com a finalidade de estabelecer instrumentos adequados a reduzirem a falta de autonomia dessas pessoas. Isso ocorre, a priori, com a

reformulação da capacidade civil, efetuada por meio da alteração dos arts. 3º e 4º do Código Civil que tratam da incapacidade absoluta e relativa, respectivamente (Brasil, 2015; Figueiredo, 2019).

Como consequência, no plano interno, a redação original do referido art. 3º, continha natureza segregatória e negativa da autonomia das pessoas com deficiência. Nesse sentido, dizia o dispositivo legal: “São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: I – os menores de dezesseis anos; II – os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; [...]” (Brasil, 2002, art. 3º). A justificativa para esse antigo sistema de capacidades possuía como fundamento o reconhecimento limitado de que pessoas com deficiência tinham em si condições precárias e vulneráveis (Pereira; Matos, 2018). Assim, visando proteger os interesses dessas pessoas, o direito civil elaborou a técnica segundo a qual seriam reconhecidamente incapazes para praticar atos da vida civil, sendo-lhes nomeado um terceiro indivíduo que tomaria as decisões sobre a vida e a administração dos bens (Pereira; Matos, 2018).

A LBI, atendendo aos postulados da Convenção, alterou profundamente o ordenamento relativo às pessoas absolutamente incapazes para figurar nessa categoria apenas os menores de 16 (dezesseis) anos, conferindo às pessoas com deficiência capacidade civil plena. Ainda, ocorreu a reformulação das pessoas relativamente incapazes. Para demonstrar o paradigma, no texto do art. 4º anterior à vigência da LBI os relativamente incapazes incluíam “os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido” e “os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo” (Brasil, 2002).

O reconhecimento da capacidade civil plena decorre da concepção da interdependência humana (Dhanda, 2008). A autora assevera que há poucas fases na vida humana que fundamentam a autoconfiança, pontua que a “a infância, adolescência e velhice são exemplos óbvios da vulnerabilidade e carência humanas” (Dhanda, 2008), o que requer introduzir o valor da interdependência como um princípio de justiça de modo tão urgente quanto o da dignidade e liberdades individuais. Diante desse quadro, apesar da sociabilidade ser constituída pelo fato de as pessoas constantemente se apoiarem, porém, o apoio mútuo não possui reconhecimento no mundo jurídico (Nussbaum, 2006), o que transformava as pessoas com deficiência em sujeitos com direitos limitados ou cidadãos de dignidade inferior. Tão necessária quanto desafiante, a alteração na capacidade civil implica uma profunda reorientação na disponibilização de

práticas, recursos, estratégias, políticas e equipamentos públicos que primam pelo exercício das liberdades das pessoas com deficiência e promoção da igualdade de participação social delas, reconhecendo que muitas necessitarão de apoios, sobretudo, materializados por políticas sociais, para alcançarem tal participação plena.

3.2 Acessibilidade e desenho universal, sobretudo, na eliminação de barreiras

Conforme Dhanda (2008), um dos maiores entraves a ser superado por uma norma de direitos humanos está relacionado com o enigma da uniformidade e da diferença que persegue os grupos excluídos na busca pela inclusão na sociedade. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência busca pactuar ambos, o mesmo e o diferente. Nesse sentido, é possível que as pessoas com deficiência tenham sua dignidade respeitada tendo um razoável ajustamento das suas diferenças com vistas à inclusão e participação plena (Dhanda, 2008). No entanto, tal métrica dependerá dos instrumentos políticos e sociais para materializar essa compreensão.

Para fins de equacionar as diferenças e, com isso, realizar a inclusão e participação, a Convenção prevê expressamente o direito à acessibilidade. No entanto, não basta assegurá-la nestes termos, é imperioso que sejam elaborados, desenvolvidos e implementados mecanismos eficazes a promover a efetiva acessibilidade. No esforço de avançar nas estratégias para garantia da acessibilidade, a Lei Brasileira de Inclusão destaca inclusive em seu art. 3º seis tipos principais de barreiras: urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações, tecnológicas e atitudinais. Esta lista das barreiras não significa que são as únicas, no entanto, dão concretude para dimensões que precisam ser trabalhadas para tornar a sociedade acessível.

Para Romeu Sasaki (1997), a inclusão social constitui o processo de adaptação da sociedade para tornar-se apta a incluir as pessoas com deficiência de forma a contribuir para que estes assumam seus papéis sociais. Esse processo tem natureza bilateral por permitir que em unidade de desígnios as pessoas excluídas e a sociedade atuem com a finalidade de efetivar a igualdade de oportunidades e detectar soluções comuns.

Sendo assim, a inclusão das pessoas com deficiência decorre da compreensão da necessidade de modificação do meio social em que ela se encontra. Em que é imperioso que seja realizado o desenvolvimento de suas capacidades, por meio da

educação, qualificação profissional, reabilitação, entre outros, como um processo de inclusão em igualdade de oportunidade com os sem deficiência. Ao passo que não seja de forma a caracterizar um pré-requisito para que ela possa ingressar o meio social (Sasaki, 1997).

Assegurar o direito à acessibilidade consiste em garantir às pessoas com deficiência o direito à locomoção, ou ainda, o direito de liberdade com vistas a proporcionar o exercício da cidadania e da participação social. Sendo assim, a LBI prevê expressamente que “a acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social” (Brasil, 2015).

3.3 Autonomia e apoio em situações de dependência: mecanismos a partir da Convenção

Uma das questões para a qual a Convenção dá uma significativa contribuição para alterar a ênfase dos direitos das pessoas com deficiências é a da autonomia com apoios (Dhanda, 2008). É possível perceber tais contribuições em dois conjuntos amplos de situações em muitos artigos da Convenção: o primeiro conjunto diz respeito à novidade do reconhecimento da capacidade civil das pessoas com deficiência, como tratado anteriormente e até mesmo nas exigências de políticas, programas e outras ações necessárias à materialização dessa novidade. Sobre esse ponto, é importante abordar, o que será tratado adiante, o instituto da decisão apoiada, prevista na Convenção e disciplinada no contexto brasileiro pela LBI em 2015.

Um segundo conjunto de novidades sobre a afirmação da Convenção sobre a autonomia com apoios às pessoas com deficiência diz respeito às prerrogativas ensejadas no art. 19 da Convenção para “apoio em domicílio ou em instituições residenciais ou a outros serviços comunitários de apoio, inclusive os serviços de atendentes pessoais” (ONU, 2006), a ser tratado no último ponto deste item.

O dogma da incapacidade das pessoas com deficiência encontra reforço em diversas legislações até então que, ao reconhecê-la, negam a elas capacidade legal. Assim, essa legislação promove a tomada de decisões com autonomia em assuntos relativos ao casamento ou residência, bem como a administração dos próprios bens ou negócios (Dhanda, 2008), superando o paradigma da interdição pelo qual as pessoas com deficiência perdiam o direito de administrar seus interesses jurídicos e privados.

Diante da violação ao princípio da igualdade e da autonomia das pessoas com deficiência, desenvolveu-se o mecanismo da tomada de decisão apoiada. Segundo Joyceane Menezes (2015), esse mecanismo visa conferir apoio ao exercício da capacidade legal instituída pela LBI, constituindo um verdadeiro meio de proteção sem suprimir a vontade da pessoa, por meio do qual receberá apoio de terceiros no processo de tomada de decisão, especialmente em relação àquelas que culminar efeitos jurídicos para terceiros ou para a pessoa em si.

A tomada de decisão apoiada pode ser requerida, pelo apoiando, tanto para suporte em assuntos patrimoniais ou extrapatrimoniais, sendo que a necessidade da pessoa requerente é que determinará a extensão do apoio (ONU, 2006). Menezes (2015) explica que o apoio envolve esclarecer a pessoa sobre fatores relativos à decisão, inclusive o alcance dos efeitos, além disso pode envolver ainda a comunicação da decisão aos interlocutores.

Retratar o instituto da tomada de decisão apoiada implica abordar questões atinentes à dependência e intersubjetividade. Para melhor posicionar a dependência e o cuidado, é legítimo o reconhecimento do cuidado e dependência como medida de justiça e igualdade social, como fundamento para o implemento de políticas públicas que envolvam os deveres de cuidado interpessoal para afastar qualquer sobreposição e continuidade de reproduções de desigualdade de gênero pela dependência experimentada por corpos com deficiência (Luiz; Silveira, 2020).

Raquel Guimarães (2008) demonstra que o cuidado é tido, por vezes, como uma tarefa feminina a ser exercida no contexto doméstico e familiar. No entanto, para Joan C. Tronto (2007) o cuidado constitui um dever a ser exercido de modo indistinto com a finalidade de se construir uma sociedade democrática pautada na igualdade. Isso ocorre no sentido de que é necessário a desconstituição da naturalidade de que o cuidado é uma tarefa feminina de modo a se desenvolver e implementar políticas públicas envolvendo pessoas cuidadoras de deficientes (Tronto, 2007).

4 Convenção: um novo paradigma para as políticas sociais?

Para Thomas Kuhn, a quem se credita a formulação do conceito contemporâneo usado para paradigma, ciência é um tipo de atividade que consiste em resolver problemas como um quebra-cabeça, dentro de uma unidade metodológica própria com influências determinadas e autorreferenciadas (Kuhn, 1985). Mesmo aberto à

comunicação científica com suas regras características, um paradigma serve para delimitar a capacidade de alcance, enquadramento e explicação para problemas a serem resolvidos em determinado campo científico. Isto, é, estabelecendo um padrão de racionalidade aceito em uma comunidade científica, em um campo do saber, em práticas sociais, institucionais e jurídicas em dado período histórico por circunstâncias singulares.

Diante dos apontamentos anteriores, em que se abordou algumas das principais inovações da Convenção para o debate dos direitos humanos, resta questionar quais podem ser as influências da Convenção para o padrão de políticas sociais no Brasil. É possível falar em uma nova fase, em um novo paradigma, para as políticas sociais, portanto, com maior potencial para materialização dos direitos sociais? Se a vinculação das políticas sociais no interior dos princípios constitucionais de 1988 as filiaram aos direitos humanos, representando uma mudança significativa frente ao modelo anterior, é possível perceber, por outro lado, que avanços ainda carecem de se concretizar para a realidade das pessoas com deficiência. Principalmente, quando se analisa a influência de fatores econômicos, políticos e institucionais para implementação de tais ações.

É a partir dessas considerações que empreendimentos a respeito da avaliação do impacto da Convenção para as políticas sociais no Brasil devem ser levados adiante. Ancorando-se nas análises críticas do modelo social da deficiência, este texto contribui com uma abordagem seminal para esse objetivo no debate brasileiro. A aproximação que as políticas sociais tiveram ao arcabouço dos direitos de cidadania no texto constitucional, com todas as consequências em leis orgânicas e políticas nacionais implementadas na sequência nos anos 1990 e 2000, nos impele a pensar na importância que tal aproximação tem para o universo das pessoas com deficiência a partir da ratificação da Convenção.

Para reforçar, política social é aqui compreendida como uma ação de redistribuição de recursos, permeadas por contradições na sociedade capitalista, tendo como principal atribuição a concretização de direitos sociais para atender necessidades que, no sistema capitalista, constituem a força desencadeadora da conquista da cidadania e das mudanças sociais (Pereira, 2014). Essa afirmação é particularmente relevante quando retomamos os ensinamentos de Alfredo Bosi (1996), já citados. Ou seja, é recente no país uma base jurídica capaz de orientar ações públicas e estatais que materializam o acesso a bens econômicos, sociais e de status para promover os direitos humanos, tendo como objetivo favorecer uma participação plena dos sujeitos em suas múltiplas vivências e corporalidades.

Se é verdade que o padrão de proteção social inaugurado com a Constituição de 1988 altera-se consideravelmente (Boschetti, 2006; Vaitsman et al., 2009) – e o é principalmente pela sua vinculação aos direitos humanos –, as políticas sociais ampliadas a partir dos anos 2000, inclusive com impactos para nossos históricos índices de desigualdade social (Neri, 2009; Vaitsman et al., 2009), alcançaram de forma tímida as pessoas com deficiência muito em função de considerar os sujeitos típicos como a norma para serem objeto de ações estatais, sem considerar as particularidades daqueles que vivenciam a deficiência. O arrojado compêndio de direitos explícitos no texto constitucional sobre deficiência e um conjunto de novas leis nos 1990 e 2000 voltadas para a população com deficiência convive ainda com situações de privação, riscos e vulnerabilidades experimentadas por essas pessoas (Becker, 2019; Costa et al., 2016; Nogueira et al., 2016; Baccolini et al., 2017; Vaitsman; Lenaura, 2017).

Antes de abordar aspectos de conteúdo da Convenção que podem influenciar as políticas sociais, vale destacar duas garantias nela dispostas que dizem respeito à forma ou à metodologia na elaboração e acompanhamento das ações dos Estados Parte. A primeira delas é a garantia de participação das pessoas com deficiência em todos os processos decisórios relacionados a seus direitos. No artigo 4º, item 3, da Convenção se estabelece que, na elaboração e também implantação de legislações e políticas e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, “os Estados Partes realizarão consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência, inclusive crianças com deficiência, por intermédio de suas organizações representativas” (Brasil, 2009).

Reivindicação histórica dos movimentos políticos das pessoas com deficiência em todo o mundo, a referida garantia remete à necessidade de qualificar e tornar efetivas as ações ao envolver as pessoas com deficiência nos processos de elaboração de leis e políticas desde o início. A Constituição de 1988 já havia inaugurado no Brasil a participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas, principalmente de Saúde, Educação, Seguridade Social, Direitos da Criança e do Adolescente pelo controle democrático das ações (Rocha, 2013). No bojo dessas influências, o próprio Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), com participação de conselheiros da sociedade e do governo no acompanhamento dos direitos e políticas para esse público, foi criado em 1999 (Brasil, 1999). A inovação da Convenção, portanto, está em dois aspectos: participação nas propostas de leis e políticas desde o momento inicial de suas elaborações e não apenas no monitoramento e avaliação delas. Mas também pelo status que adquire tal garantia pela Convenção como emenda constitucional.

Além disso, a Convenção estabelece dois dispositivos de monitoramento de sua implantação que parecem originais. No art. 34 faz-se menção ao Comitê que será constituído por membros dos Estado Parte que farão o monitoramento da implantação da Convenção em todos os países signatários, ao terem ratificado também seu Protocolo Facultativo. Por sua vez, no art. 33 será instituído, no Estado Parte, um ou mais de um mecanismo independente das estruturas governamentais para promover, proteger e monitorar a Convenção. Estas exigências se mostram relevantes frente à estrutura já existente no país para controle social e democrático, como é o Conade, cuja composição de seus membros contam com representantes governamentais e da sociedade, isto é, não são totalmente independentes.

Essas duas garantias da Convenção, para fazer valer sua implantação (uma de abrangência internacional e outra interna, ambas independentes e autônomas na relação com governos), podem fazer com que os avanços nela contidos se transformem em realidade para as pessoas com deficiência o mais cedo possível, se aproximando de forma decisiva das demandas reais de todas as pessoas com deficiência e suas singularidades. Com efeito, não seria demais estender essa compreensão até mesmo para políticas sociais de modo geral, uma vez que os avanços para as pessoas com deficiência repercutem para outros públicos, como é o caso de ações de acessibilidade, desenho universal, direitos sociais e econômicos, participação política, igualdade e não discriminação, entre outras.

Uma lição aprendida com o esforço, tanto político quanto institucional, da sociedade brasileira em materializar políticas sociais nas últimas três décadas é a de que, muito além da dependência de determinantes econômicos e políticos, o alcance delas passa por uma capacidade de: 1. se basear em um arcabouço jurídico abrangente amparado nos direitos humanos e 2. contar em sua elaboração, acompanhamento e avaliação com a participação social e democrática dos sujeitos plurais a quem se destinam, em um esforço concentrado de todas as instituições democráticas envolvidas na implantação de tais ações (Santos, 2008). Esta lição, curiosamente pode ser depreendida na trajetória de implantação e fortalecimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social para as pessoas com deficiência (Santos, 2008). Em alguma medida, lição que se repetiu nas políticas de saúde mental, programa saúde da família, iniciativas de combate à mortalidade infantil, educação inclusiva, política de segurança alimentar, programa de combate ao HIV-Aids, dentre outros, principalmente nos seus resultados entre final dos anos 1990 e 2016.

Com exceção da transferência de renda pelo BPC e dos avanços na educação inclusiva (Macena et al., 2018), lições como as citadas acima praticamente foram inexistentes para outras temáticas da deficiência nas últimas décadas. E é diante desse cenário que a Convenção é ratificada no Brasil em 2009 como emenda constitucional. O que poderia representar mais um deslocamento, retardando ainda mais o processo de implantação de ações que alteram a realidade de pessoas com deficiência, como alertam Filho e Souza Júnior (2008), tem, no entanto, razões como valor instrumental para além das garantias jurídicas que poderiam ser vistas como avanços subjetivos distantes da realidade por essa população em sua múltipla diversidade de vivências e demandas.

O reconhecimento: a) da capacidade civil e das exigências para implementá-las, b) das prerrogativas do desenho universal e de acessibilidade assentadas no arcabouço dos direitos humanos (Pimentel; Pimentel, 2018), principalmente na urgente eliminação de barreiras, bem como c) de que viver com deficiência pode exigir um conjunto de iniciativas para garantir cuidados pessoais até mesmo em domicílio para uma vida independente, seja por ações, programas e até assistentes pessoais, além d) do princípio da participação substantiva das pessoas com deficiência no processo decisório de políticas e legislações em temáticas correlatas, aponta para um novo momento para políticas sociais sobre deficiência no Brasil.

A afirmação da autonomia dos sujeitos de direitos pela Convenção se dá não pelo reconhecimento do sujeito moral e político que deve ter garantida sua independência – como valores iluministas idealmente tanto contribuíram – mas, pelo papel do Estado democrático de direito em promover a igualdade de participação na sociedade pela promoção da autonomia com apoios (Dhanda, 2008), como argumentado anteriormente. Porque no fim, o que a experiência da deficiência nos ensina sobre a condição humana é que nossa sociabilidade está na interdependência nascida na liberdade e na igualdade usufruídas, desde que com apoios protegidos e incentivados por políticas sociais.

A necessidade que pessoas com deficiência têm de benefícios sociais ou a urgência por eliminação de barreiras para acesso ao trabalho, por exemplo, não pode representar que essas pessoas não disponham de autonomia ou não tenham condições para construir uma trajetória de relações sociais, de vida e de afetos, cuja independência esteja no centro dessa sociabilidade. E o alcance desse objetivo precisa ser afirmado desde que se compreenda sua materialização por meio de apoios legais e institucionais às pessoas com deficiência, advindos de legislações e de políticas públicas.

Essa compreensão de autonomia com apoios e de assistência que não seja exatamente um contraponto e uma ameaça às ideias de independência e de liberdade individual está no plano de fundo da Convenção de um modo substancialmente avançado se comparado às garantias constitucionais afirmadas em 1988. Foi significativa a afirmação dos direitos sociais e econômicos na nossa última Constituição, ancorados na ideia de dignidade humana, por um lado, e com as políticas de seguridade social, educação e acessibilidade, por exemplo, de outro, sendo orientadas por essa prerrogativa, além dos direitos humanos e do objetivo republicano de reduzir desigualdades. No entanto, nos anos subsequentes, os avanços não se transformaram em concretos no cotidiano das pessoas com deficiência também por ausência de indicativos de como materializar tais prerrogativas, principalmente com as pessoas com deficiência sendo sujeitos políticos ativos nesse processo. A Convenção e as garantias nela dispostas apontam de forma mais instrumental os caminhos para esta materialização.

Desde o conceito de pessoa com deficiência estabelecido na Convenção até a concepção de garantir, seja a capacidade civil, seja a acessibilidade e desenho universal ou outras ações que materializam a autonomia com apoios, bem como a participação substantiva das pessoas com deficiência na elaboração de leis e políticas voltadas a elas mesmas, a relação com as políticas sociais se mostra evidente como condição de possibilidade para materializar grande parte ou a quase totalidade dos cinquenta artigos do referido tratado internacional. A deficiência, compreendida como situação relacional surgida do corpo com diversidade funcional submetido a arranjos sociais pouco preparados para a diversidade, exige nesta abordagem políticas amplas para tratar as demandas dessa população. O direito de participar da sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, que aponta onde estão os fatores limitantes e as diferentes barreiras a serem eliminadas, está colocado na Convenção e, refletido na LBI com força instrumental, de um modo mais abrangente e explícito que o texto original da Constituição de 1988, mesmo ele sendo avançado no tratamento dos direitos para a deficiência. Como capítulo constitucional, a Convenção pode influenciar decisivamente as políticas sociais para as pessoas com deficiência, sobretudo, em todos estes aspectos inovadores aqui elencados.

Enquanto as políticas sociais são compreendidas em seu potencial para materializar direitos de cidadania, e a Constituição havia assentado a proteção às pessoas com deficiência no arcabouço dos direitos humanos, a Convenção teve o papel de chamar a atenção de que só é possível garantir a dignidade das pessoas com deficiência, considerando o tratamento de suas demandas na perspectiva da

justiça igualitária, quando se reconhece a autonomia com apoios e a eliminação de barreiras como valores centrais ao ordenamento democrático. Esta lição é carregada de sentidos não só para as pessoas com deficiência, mas para diversos públicos no país que, em razão de singularidades que particularizam suas vivências, têm sua dignidade comprometida em função de ações ou inações do Estado, que comprometem a garantia de direitos por uma equivocada defesa de independência dos sujeitos que, na verdade, replica desigualdades.

Ao adicionar a Convenção como mais um capítulo da Constituição Federal de 1988, os cinquenta artigos dispostos no tratado internacional têm a força para influenciar de forma decisiva o conteúdo das políticas sociais no país. Essa alegação não tem apenas a ver com o contingente de pessoas com deficiência no Brasil, que é significativo. Não diz respeito também apenas à experiência compartilhada da deficiência em atingir cada vez a quase totalidade da população, pela aproximação seja pelo envelhecimento populacional ou pela ocorrência de deficiência por fatos triviais à vida social, como comprometimentos surgidos em função de doenças e acidentes. O argumento tem a ver com a noção ampliada da responsabilidade do Estado brasileiro, trazida pela Convenção, em criar mecanismos para a garantia da dignidade humana, compreendendo a autonomia e independência como valores que precisam de assistência e apoios para se concretizarem, e eles se materializam pelas políticas sociais até para outros públicos se orientados pelo princípio da isonomia para tratamento igualitário às demais pessoas.

O paradigma para as políticas sociais com base na Convenção, portanto, estrutura-se, principalmente, mas não só, em: 1. na compreensão de que os princípios de universalidade e integralidade na atenção para promoção dos direitos humanos deixam de ser meros postulados teóricos, com implicação ocasional para a gestão e formulação de ações estatais, e passam a ser pré-condição para materializar preceitos constitucionais e 2. nos princípios – sobretudo, da autonomia com apoios, acessibilidade e desenho universal, além da participação das pessoas com deficiência desde as fases iniciais na formulação de legislação e políticas direcionadas a elas – que podem alcançar, pelo assento constitucional, outros públicos que têm desigualdade de participação na sociedade, ao alegarem isonomia e tratamento não discriminatório por parte do Estado para estender tais compreensões também a suas demandas.

5 Considerações finais

Antes da Convenção, a atenção aos direitos das pessoas com deficiência na perspectiva da integralidade e universalidade das políticas sociais era buscada, no máximo, pela alegação dos direitos humanos, muitas vezes resultante de reivindicações políticas por atendimento de demandas pontuais submetidas inclusive a controvérsias quanto à justiciabilidade em alguns casos. Agora, a universalidade das políticas sociais é uma decorrência explícita do ordenamento constitucional pela indivisibilidade, integralidade e universalidade dos direitos contidos na Convenção e dos instrumentos para materializá-los. Uma efetivação com políticas sociais, por exemplo, de direitos econômicos e sociais às pessoas com deficiência só se dará pela garantia concomitante do direito à acessibilidade que, por sua vez, só será exercida se tiverem postulados apoios e assistência para fazer valer tanto a capacidade civil, quanto o exercício de direitos políticos. E essa é a força para conformar políticas públicas com tais objetivos. Estas lições para proteções básicas à dignidade humana e cidadania das pessoas com deficiência são ricas de possibilidades para alcançar até outros públicos que têm direitos básicos violados no Brasil, sobretudo, pela inexistência ou insuficiência de políticas sociais.

6 Referências

BARNES, Colin; BARTON, Len; OLIVER, Mike. *Disability studies today*. Cambridge: Polity Press, 2002.

BARTON, Len (Org.). *Discapacidad e sociedad*. Madrid: Ediciones Morata, 1998.

BECKER, Kalinca Léia. Deficiência, Emprego e Salário no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Estud. Econ.*, v. 49, n. 1, 2019.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BOCCOLINI, Patricia de Moraes Mello; DUARTE, Cristina Maria Rabelais; MARCELINO, Miguel Abud; BOCCOLINI, Cristiano Siqueira. Desigualdades sociais nas limitações causadas por doenças crônicas e deficiências no Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde – 2013. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 22, n. 11, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres; Editora da UnB, 2006.

BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. 4. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

BRASIL. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, 26 ago. 2009.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Planalto*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, 7 jul. 2015.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci Poleti. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

COSTA, Nilson do Rosário; MARCELINO, Miguel Abud; DUARTE, Cristina Maria Rabelais e UHR, Deborah. Proteção social e pessoa com deficiência no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 21, n. 10, p. 3037-3047, 2016.

COURTINE, Jean-Jacques. O corpo anormal - história e antropologia culturais da deformidade. In: COURTINE, Jean-Jacques; CORBIN, Alain; VIGARELLO, Georges (Ed.). *A história do corpo*. São Paulo: Editora Vozes, 2006. v. 3, p. 253-340.

DHANDA, Amita. Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências. *Sur, Rev. int. direitos human.*, v. 5, n. 8, 2008.

DINIZ, Debora. *O que é deficiência*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson. Deficiência, direitos humanos e justiça. *Sur, Rev. int. direitos human.*, v. 6, n. 11, p. 64-77, 2009.

DUARTE, Cristina Maria Rabelais; MARCELINO, Miguel Abud; BOCCOLINI, Cristiano Siqueira e BOCCOLINI, Patrícia de Moraes Mello. Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 22, n. 11, 2017.

FIGUEIRA, Emílio. *Caminhando em silêncio: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil*. São Paulo: Giz Editorial, 2008.

FIGUEIREDO, Ana Cláudia Mendes de. A capacidade jurídica das pessoas com deficiência: um novo paradigma construído sob a égide dos direitos humanos. In: GUGEL, Maria Aparecida; SASSAKI, Romeu (orgs). *Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência*. Belo Horizonte: RTM, 2019.

FILHO, Antônio Escrivão; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FRANÇA; Tiago Henrique de Pinho Marques. *Deficiência e pobreza no Brasil: a relevância do trabalho das pessoas com deficiência*. 336 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Coimbra, 2014.

FRASER, Nancy; HONNETH, Alex. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York; London: Verso, 2003. [Umverteilung oder Anerkennung? Eine politischphilosophische Kontroverse. Frankfurt; Main: Suhrkamp Verlag, 2003].

GUIMARÃES, Raquel. Deficiência e cuidado: por quê abordar gênero nessa relação? *Rev. SER Social*, Brasília, v. 10, n. 22, p. 213-238, jan./jun. 2008.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva; 1985.

LOBO, Lilia Ferreira. *Os infames da história: pobres, escravos e deficientes no Brasil*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

LUIZ, Karla Garcia; SILVEIRA, Thaís Becker Henriques. Pessoas com deficiência e (inter)dependência: uma perspectiva da ética do cuidado para a promoção de justiça social. In: GESSER, Marivete; BÖCK, Geisa Leticia Kempfer; LOPES, Paula Helena (org.). *Estudos da deficiência: anticapacitismo e emancipação social*. Florianópolis: Editora Crv, 2020. p. 113-124.

MACENA, Janaina de Oliveira; JUSTINO, Laura Regina Paniagua; CAPELLINI, Vera Lúcia Messias Fialho. O Plano Nacional de Educação 2014–2024 e os desafios para a Educação Especial na perspectiva de uma Cultura Inclusiva. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ*, v. 26, n. 101, 2018.

McRUER, R. *Compulsory Able-Bodiedness and Queer/Disabled Existence*. In.: SNYDER, S. L.; BRUEGGEMANN, B. J.; GARLANDTHOMSON, R. (Eds.). *Disability Studies: enabling the humanities*. New York: Modern Language Association of America, 2002. p. 88-99.

MELLO, Anahi Guedes de. Deficiência, incapacidade e vulnerabilidade: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 10, p. 3265-3276, 2016.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. *O direito protetivo no Brasil após a convenção sobre a proteção da pessoa com deficiência: impactos do novo CPC e do estatuto da pessoa*

com deficiência. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, jun. 2015. Disponível em: [http://civilistica.com/o direito protetivo no brasil/](http://civilistica.com/o_direito_protetivo_no_brasil/). Acesso em: 01 ago. 2020.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORRIS, Jeni. *Rethinking disability policy*. 2011. Disponível em: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/disability-policy-equality-summary.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

NERI, Marcelo C. Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities. In: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (Org.). *Brazil as an economic superpower?: understanding Brazil's changing role in the global economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009. v. 1, p. 221-226.

NOGUEIRA, Giovani Cavalheiro et al. Perfil das pessoas com deficiência física e Políticas Públicas: a distância entre intenções e gestos. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 21, n. 10, p. 3131-3142, 2016.

NUSSBAUM, Martha. *Las fronteras de la justicia*. Madrid: Paidós, 2006.

NUSSBAUM, Martha. The capabilities of people with cognitive disabilities. *Metaphilosophy*, v. 40, n. 3/4, Special issue: Cognitive disability and its challenge to moral philosophy, p. 331-351, jul. 2009.

OLIVIER, Michel. *Understanding Disability: From Theory to Practice*. London: Macmillan, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Doc. A/61/611, Nova Iorque, 13 dez. 2006.

PALACIOS, Agustina. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca, 2008.

PEREIRA, Jacqueline Lopes; MATOS, Ana Carla Harmatiuk. Avanços e retrocessos ao sentido de capacidade legal: panorama prospectivo sobre decisões existenciais de pessoas com deficiência. *Pensar*. Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-13, jul./set. 2018.

PEREIRA, Livia Barbosa. *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência e justiça: novos contornos das necessidades humanas para a proteção social dos países signatários*. 2013. 170 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Potyara. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA,

Rosimary Gonçalves. *A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.

PEREIRA, Ray. Diversidade funcional: a diferença e o histórico modelo de homem-padrão. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 16, n. 3, pp. 715-728, 2009.

PIMENTEL, Suzana; PIMENTEL, Mariana. Acessibilidade como direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras. *Revista Brasileira do Curso de Direito*, v. 13, n. 1, p. 75-102, 2018.

RIOS, Roger Raupp; SANTOS, Wederson. Diversidade sexual, educação e sociedade: reflexões a partir do Programa Nacional do Livro Didático. *Revista Psicologia Política*, v. 8, p. 325-344, 2008.

ROCHA, Enid. *Projetos Políticos e Arranjos Participativos Nacionais no Período 2003-2010: Os significados e os desdobramentos no CNS e no Conanda*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SANTOS, Wederson. *Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o Benefício de Prestação Continuada*. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SANTOS, Wederson. Pessoas com deficiência: nossa maior minoria. *Physis*, v. 18, n. 3, p. 501-519, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1999.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; SOUSA, Nair Heloisa Bicalho et. all (org.) *Educando para os Direitos Humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*. Porto Alegre: Editora Síntese, 2004.

TRONTO, Joan. Mulheres e cuidados: o que as feministas podem aprender sobre a moralidade a partir disso? In: JAGGAR, Alison; BORDO, Susan (Eds.). *Gênero, corpo, conhecimento*. Rio de Janeiro: Record, Rosa do Tempos, 1997.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 22, n. 11, 2017.

Sobre os autores

Wederson Santos

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Assistente social do Instituto Nacional de seguridade Social (INSS) desde dezembro de 2012. Já foi Coordenador-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República entre 2015 e 2017. É professor universitário para os cursos de Serviço Social.

Olemar Guilherme da Cunha

Advogado e consultor jurídico formado pela Faculdade de Ciências e Tecnologias de Unaí – Factu (MG)