O Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência no sistema interno de garantias dos direitos humanos no Brasil[i]

El Consejo Nacional para los Derechos de las Personas con Discapacidad en el sistema interno de garantías de derechos humanos en Brasil

The National Council for the Rights of People with Disabilities in the internal system of human rights guarantees in Brazil

Rafaella Valentim de Andrade[1]

Mestranda, PPG em Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

Leila Damasceno[2]

Mestranda, PPG em Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

Motauri Ciocchetti de Souza[3]

Doutor, PPG em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica, São Paulo

Resumo: O objetivo deste estudo é demonstrar o papel do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência como integrante do sistema interno de garantias dos direitos humanos no Brasil, do qual decorre a sua responsabilidade em tratar de temas que sejam de interesse das pessoas com deficiência, defendendo os seus direitos. Trata-se de pesquisa de revisão literária, de abordagem exploratória e descritiva, realizada através do levantamento de material bibliográfico-documental, em especial obras e artigos publicados da base Google Acadêmico e sítios eletrônicos do governo federal e das organizações internacionais. Para tanto, debruçou-se sobre a proteção de grupos vulneráveis como consequência lógica da proteção efetiva dos direitos humanos e o papel do Conselho no contexto do sistema de garantias de direitos humanos brasileiro, tratando de forma específica sobre a questão dos direitos sexuais e reprodutivos e do direito à inclusão no trabalho dos integrantes desse segmento populacional. Na busca pela implementação de medidas capazes de garantir a igualdade de oportunidade com as pessoas sem deficiência, essenciais para a dignidade da pessoa humana, concluiu-se que, embora seja possível observar avanços históricos na situação desse segmento populacional, ainda há um longo caminho a percorrer em direção à inclusão. Observou-se a essencial importância para que o Conselho promova o debate sobre os temas, posto que funciona como defensor das garantias e dos direitos humanos das pessoas com deficiência.

Palavras-chave: Direitos humanos; CONADE; pessoas com deficiência.

[1] Pós-graduanda em Direito das Famílias e Sucessões pelo IBDFAM. Mestranda pela PUC em Direitos Humanos. Membro do IBDFAM. Membro da Comissão de Direito de Família e Sucessões da OAB/Santo Amaro. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa "Capitalismo Humanista" vinculado ao CNPq. Autora do livro jurídico "A Multiparentalidade no Registro Civil de Pessoas Naturais e seus efeitos no Direito de Família e Sucessões. Advogada.

[2] Mestranda em Direito pela PUCSP. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela FGV/SP. Especialista em psicologia positiva, ciência do bem-estar e autorrealização pela PUC/RS. Bacharel em direito pela UFBA. Auditora-fiscal do trabalho.

[3] Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Professor assistente doutor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor nos cursos de mestrado e doutorado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (núcleos de Direitos Humanos e de Direito Penal). Professor autônomo nos cursos de especialização da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo e da PUC/SP. Chefe do Departamento III (Direito Penal e Processual Penal) da PUC/SP. Corregedor-Geral do Ministério Público (2021/2022 e 2023/2024).

***Resumen**: El objetivo de este estudio es demostrar el papel del Consejo Nacional de Derechos de Personas con Discapacidad como parte del sistema interno de garantías de derechos humanos en Brasil, de lo cual se deriva su responsabilidad en tratar temas de interés para las personas con discapacidad, defendiendo sus derechos. Se trata de una investigación de revisión literaria, con un enfoque exploratorio y descriptivo, realizada a través del levantamiento de material bibliográfico-documental, especialmente obras y artículos publicados en la base de Google Académico y sitios electrónicos del gobierno federal y de organizaciones internacionales. Para ello, se centró en la protección de grupos vulnerables como consecuencia lógica de la protección efectiva de los derechos humanos y el papel del Consejo en el contexto del sistema de garantías de derechos humanos brasileño, tratando de manera específica sobre la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos y del derecho a la inclusión laboral de los integrantes de este segmento poblacional. En la búsqueda de la implementación de medidas capaces de garantizar la igualdad de oportunidades con las personas sin discapacidad, esenciales para la dignidad de la persona humana, se concluyó que, aunque es posible observar avances históricos en la situación de este segmento poblacional, aún queda un largo camino por recorrer hacia la inclusión. Se observó la importancia esencial de que el Consejo promueva el debate sobre los temas, ya que funciona como defensor de las garantías y los derechos humanos de las personas con discapacidad.*

***Palabras chave:** Derechos humanos; CONADE; personas con deficiencia.*

***Abstract**: The objective of this study is to demonstrate the role of the National Council for the Rights of Persons with Disabilities as a part of the internal system of human rights guarantees in Brazil, from which stems its responsibility to address topics of interest to people with disabilities, defending their rights. This is a literary review research, with an exploratory and descriptive approach, conducted through the collection of bibliographic-documentary material, especially works and articles published from the Google Scholar database and electronic sites of the federal government and international organizations. To this end, it focused on the protection of vulnerable groups as a logical consequence of the effective protection of human rights and the role of the Council in the context of the Brazilian human rights guarantees system, specifically addressing the issue of sexual and reproductive rights and the right to work inclusion for members of this population segment. In the search for the implementation of measures capable of guaranteeing equal opportunity with non-disabled people, essential for human dignity, it was concluded that, although it is possible to observe historical advances in the situation of this population segment, there is still a long way to go towards inclusion. The essential importance for the Council to promote debate on the topics was observed, since it functions as a defender of the guarantees and human rights of people with disabilities.*

***Keywords**: Human rights; CONADE; disabled people.*

Introdução

Importante se faz entender com qual contexto a pessoa com deficiência se deparou e teve que lidar e lutar para garantir os seus direitos e sobretudo a dignidade de tratamento pela sociedade brasileira.

Na época do descobrimento e no período colonial, apontam-se três diferentes causas de deficiências entre as pessoas. A primeira delas relacionada com as comunidades indígenas, em que não existiam muitas pessoas com deficiência. Naquela época, as pessoas que apresentavam alguma deficiência física eram vítimas de guerras ou acidentes, tendo em vista que, no caso de serem percebidas deficiências na ocasião do nascimento ou nos primeiros meses de vida, as crianças indígenas eram sacrificadas ou abandonadas para morrer (Martins, 2015). A segunda diz respeito às pessoas negras, que eram escravizadas, apresentavam deficiências geralmente advindas de maus tratos, castigos físicos ou acidentes no trabalho, principalmente na lavoura ou nos engenhos. A terceira,

relaciona-se às pessoas brancas, cujas deficiências – muitas vezes – eram originadas pela carência alimentar, de problemas pré, peri e pós-natais ou da transmissão hereditária (Martins, 2015).

Por um longo período, a educação das pessoas com deficiência não foi considerada de interesse e responsabilidade dos governantes brasileiros. Nem era uma prioridade, posto que as pessoas com deficiência eram segregadas (muitas recolhidas pelas Santas Casas) enquanto a elite enviava seus filhos para estudarem na Europa (Martins, 2015).

Até o século XIX, não houve avanços no país em prol da educação das pessoas com deficiência.

Em 1835, ocorreu no Rio de Janeiro e em outras províncias uma proposta de criação de cargos de professor de primeiras letras para cegos e surdos-mudos, por parte de Cornélio França, deputado pela província da Bahia. No entanto, essa proposta não teve resultados práticos, tendo sido arquivada. Apenas 19 anos depois surgiu a primeira instituição oficial para atendimento a pessoas com deficiência no Brasil, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, criado pelo Imperador D. Pedro II, através do Decreto n. 1.428, de 12 de setembro de 1854, no Rio de Janeiro (Martins, 2015). O Imperial Instituto dos Meninos Cegos, através do Decreto n. 1320, datado de 14 de janeiro de 1891, passou a receber o nome (ainda vigente) de Instituto Benjamin Constant (IBC), em homenagem ao seu terceiro diretor, que se tornou um eminente ministro republicano, o qual serviu à causa dos deficientes visuais, como professor e diretor na referida instituição (Martins, 2015).

No século XIX, foram fundados o Instituto dos Surdos-Mudos e o Asilo dos Inválidos da Pátria, este último destinado aos ex-combatentes mutilados na guerra contra o Paraguai (Martins, 2015).

Não obstante a demora iniciativa governamental quanto ao atendimento das pessoas com deficiência, "(...) a sociedade de então já se protegia juridicamente do adulto deficiente na Constituição de 1824 (título II, art. 8, item 1), privando do direito político o incapacitado físico ou moral" (Carmo, 1991, p. 27, *apud* Martins, 2015).

No início do século XX é fundado o Instituto Pestalozzi (1926), instituição especializada no atendimento às pessoas com deficiência mental. E em 1954 é fundada a primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, também na cidade do Rio de Janeiro (Martins, 2015).

Somente a partir de meados do século XX, o governo brasileiro começou a assumir, embora de forma tímida, a educação de pessoas com deficiência. Em 1961, a Lei n. 4.024 garantia o direito à educação dos excepcionais, ao estabelecer, no título X: "Art. 88. A educação de excepcionais deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-lo na comunidade" (Martins, 2015).

No entanto, o atendimento educacional às pessoas que apresentavam deficiência era ínfimo e ainda muito centrado em instituições especializadas, apesar das campanhas, eximindo-se assim o Estado da sua responsabilidade de educá-las e transferindo-as para organizações não governamentais.

A Constituição de 1988, trouxe no capítulo III, intitulado 'Da Educação, da Cultura e do Desporto', no artigo 208, inciso III, a afirmativa que é dever do Estado prover a educação, sendo efetivada mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (Martins, 2015). A partir da visão social e cidadã da Constituição de 1988 é que outros marcos legais passaram a possibilitar a integração da pessoa com deficiência no país.

Após a Constituição de 1988 outros marcos legais possibilitaram a integração da pessoa com deficiência no país.

Para tanto, o estudo apresenta dados que evidenciam o quão importante se faz a temática que vem de uma longa luta social, legal e histórica e precisa ainda ser discutida com o intuito de melhorar mais o que já vem sendo feito pelas entidades.

Embora segregada de muitos espaços de participação social, a população com deficiência no Brasil não é pequena: de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Pessoas com Deficiência realizada em 2022, são aproximadamente 18,6 milhões de pessoas de 2 anos ou mais, o que corresponde a 8,9% da população dessa faixa etária.

Cumpre pontuar que toda a luta desse segmento social está baseada no lema "Nada sobre nós sem nós", de forma que viola o direito das pessoas com deficiência, e, portanto, a Constituição Federal, a elaboração ou implementação de normas ou políticas públicas sobre seus interesses sem a sua consulta e participação.

Nesse sentido, é fundamental a existência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), órgão superior de deliberação colegiada, criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento de uma política nacional para inclusão da pessoa com deficiência e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana dirigidos a esse grupo.

O objetivo desta pesquisa é demonstrar os direitos humanos das pessoas com deficiência, destacando a importância do papel do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE) como integrante do sistema interno de garantias dos direitos humanos no Brasil. Justifica-se sua relevância ao considerar que em uma sociedade regida por relações internas e relações internacionais, assim como pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, espera-se que a concepção desses direitos encampe a ideia de diversidade para incluir, de forma específica, a proteção efetiva dos direitos dos grupos socialmente vulneráveis, não se restringindo ao seu caráter universalista.

O estudo é uma pesquisa qualitativa, realizada por meio de revisão narrativa e literária, de abordagem exploratória e descritiva. O material foi levantado dos sítios eletrônicos oficiais do governo federal e das organizações internacionais. Para o referencial teórico, foram utilizados textos e documentos publicados e disponibilizados na base Google Acadêmico.

Para o estudo, traçou-se inicialmente uma contextualização histórica sobre os direitos da pessoa com deficiência no Brasil, passando para a análise de proteção dos grupos vulneráveis até chegar na Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e a sua incorporação pelo Brasil. Como uma das formas de promoção dos direitos

humanos, passou-se a analisar o papel do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência no sistema interno de garantias dos direitos humanos. Por fim, foram abordados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos da pessoa com deficiência e à inclusão das pessoas com deficiência no trabalho.

1 A proteção de grupos vulneráveis como consequência lógica da proteção efetiva dos direitos humanos

Os direitos humanos são fruto da consciência de uma época e das condições sociais que permitem o seu surgimento, que incluem lutas políticas e movimentos sociais. São, portanto, fruto de uma construção histórico-social, em constante processo de mudança.

Dessa forma, os direitos humanos podem assumir diversos significados, a depender do contexto de que se esteja tratando. A denominada concepção contemporânea de direitos humanos, aqui utilizada, foi inaugurada pela Declaração Universal de 1948. Essa concepção se originou com a internacionalização dos direitos humanos, após o término da Segunda Guerra Mundial.

Nas palavras esclarecedoras de Flávia Piovesan, nessa época foi introduzida a concepção de direitos humanos atual, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade dos direitos (2004, p.22):

> Se a Segunda Guerra significou uma ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução. Como marco maior desse esforço, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é aprovada em 10 de dezembro de 1948. Introduz ela a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e pela indivisibilidade desses direitos. Universalidade, porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

No entanto, apesar da universalidade apontada como característica da concepção contemporânea de direitos humanos, sua proteção efetiva requer, além das políticas universalistas, outras medidas específicas, construídas para os grupos socialmente vulneráveis, vítimas da exclusão e marginalização crônica. Ou seja, além da universalidade e da indivisibilidade, é preciso que os direitos humanos encampem a noção de diversidade.

Nesse sentido, cabe transcrever a lição de Joaquim Herrera Flores, para quem é necessário resolver os problemas concretos da humanidade, em vez de prescrever direitos universais e indivisíveis que não se refletem na realidade de muitos grupos vulneráveis (2009, p.20):

> Clássica e tradicionalmente considerados como parte da essência humana, os direitos humanos são reduzidos, por um lado, à mera retórica conservadora – ou evangelizadora – que serve mais para justificar o injustificável que para resolver os problemas concretos da humanidade. Por outro lado, são concebidos como uma proposta utópica dirigida a vingar os povos das maldades de ditadores e golpistas absolutamente funcionais ao novo totalitarismo do mercado absoluto e onisciente. O que ocorre com os direitos Joaquín Herrera Flores 21 sociais, econômicos e culturais? O que dizer dos direitos coletivos dos povos indígenas? O que fazer com tantos anúncios de igualdade formal, quando a realidade mostra, por exemplo, a mulher ainda numa posição social inferior à do homem no âmbito trabalhista e no acesso às decisões institucionais? Como encarar a partir dos direitos humanos (entendidos tradicionalmente como parte de uma essência humana que os ostenta pelo mero fato de existir) as terríveis realidades de fome, miséria, exploração, marginalização em que vivem mais de 80% da humanidade? Para nós, é urgente mudar de perspectiva. Os conceitos e as definições tradicionais já não nos servem. Por isso, nosso livro se estrutura em torno da seguinte premissa teórica: falar de direitos humanos é falar da "abertura de processos de luta pela dignidade humana".

Em sociedades tão desiguais como a maior parte das que existem hoje no mundo, inclusive a brasileira, não há lógica em se defender uma concepção de direitos humanos que seja alheia aos direitos que mais comumente são violados - aqueles pertencentes aos integrantes dos grupos sociais vulneráveis.

É preciso também refletir sobre o papel da democracia na busca da efetividade dos direitos humanos dos grupos sociais vulneráveis, a fim de evitar que as disposições legais sejam meras garantias formais, letra morta.

Destaca-se, sobre o tema, a lição de Noberto Bobbio (2004, p. 271), segundo a qual a democratização progressiva do sistema internacional depende da efetiva proteção dos direitos humanos:

> Hoje, estamos cada vez mais convencidos de que o ideal da paz perpétua só pode ser perseguido através de uma democratização progressiva do sistema internacional e que essa democratização não pode estar separada da gradual e cada vez mais efetiva proteção dos direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre as grandes coletividades tradicionalmente indóceis e tendencialmente autocráticas que são os Estados, apesar de serem democráticas com os próprios cidadãos.
> Não será inútil lembrar que a Declaração Universal dos Direitos do Homem começa afirmando que "o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo".

Em sua obra clássica "A era dos Direitos", o autor também alerta para a crescente desigualdade social que desde a época da publicação, e até os dias de hoje, continua a se aprofundar entre os grupos que detêm posições sociais de poder e os marginalizados (Bobbio, 2004, p. 96):

> À visionária consciência a respeito da centralidade de uma tendente a uma formulação, assim como a uma proteção, cada vez melhor dos direitos do homem, corresponde a sua sistemática violação em quase todos os países do

> mundo, nas relações entre um país e outro, entre uma raça e outra, entre poderosos e fracos, entre ricos e pobres, entre maiorias e minorias, entre violentos e conformados. O *ethos* dos direitos do homem resplandece nas declarações solenes que permanecem quase sempre, e quase em toda parte, letra morta.

O pleno exercício dos direitos políticos pode implicar o "empoderamento" das populações mais vulneráveis e o aumento de sua capacidade de pressão, articulação e mobilização políticas.

De fato, em qualquer sociedade que se proponha a respeitar os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana é preciso que haja meios que permitam que os indivíduos reclamem os direitos garantidos em lei.

Algumas garantias são instrumentais e essenciais, como o acesso à Justiça, aqui entendido em seu sentido amplo, incluindo não apenas o judiciário, mas todo o sistema de garantias de um país voltado para a consecução da efetividade dos direitos legalmente previstos.

Especificamente em relação ao segmento das pessoas com deficiência, a participação dos integrantes do próprio grupo social vulnerável assumiu tanta importância que toda a pauta de luta por direitos foi construída com base no lema "Nada sobre nós, sem nós", e os avanços na legislação, inclusive os trazidos pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas, foram em grande parte concebidos pelas pessoas com deficiência envolvidas nas lutas pela inclusão (Sassaki, 2007).

2 A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e a sua incorporação pelo Brasil

Após entender o porquê tem-se que proteger os grupos vulneráveis como consequência lógica da proteção efetiva dos direitos humanos, o artigo partirá para análise do processo político-jurídico em âmbito internacional e nacional que levou a elaboração da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, sua aprovação e recepção no ordenamento jurídico brasileiro, com *status* de emenda constitucional, demonstrando de fato a importância deste instrumento no processo de luta por direitos humanos.

Diante do contexto histórico fica evidente um passado de exclusão, vulnerabilidade e invisibilidade. Por meio dessa luta incansável e mobilização social e de autoridades pôde ser alcançado não apenas a elaboração de uma Convenção Internacional que lhes garantissem direitos, mas, sobretudo, a participação nesse processo.

Dentre os diversos tratados de direitos humanos aprovados no âmbito da Organização das Nações, é preciso mencionar a promulgação, em 2009, por meio do Decreto n. 6.949, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (assinados em Nova York, em 30 de março de

2007). A convenção[4] foi a primeira a alcançar esse patamar no ordenamento jurídico brasileiro, com *status* de emenda constitucional.

Durante anos as pessoas com deficiência no Brasil eram segregadas, consideradas inválidas e incapacitadas, inclusive não eram aceitas em diversos setores do convívio social.

Na década de 70, surgiram as primeiras organizações criadas, as quais já foram citadas introdutoriamente, e no final da década, o movimento começou a ganhar visibilidade, iniciando uma mobilização nacional, para a qual o contexto nacional e internacional contribuiu significativamente.

Especialmente no Brasil, o final da década de 70 foi marcado pelo início da abertura política após um longo período de ditadura militar, que então começava a perder força, abrindo espaço para que os movimentos sociais pudessem iniciar ou recomeçar suas lutas por direitos humanos. Como afirma Lanna Júnior (2010, p. 36-37), foi um período fértil para os movimentos sociais:

> A redemocratização desenrolou-se em contexto especialmente fértil, em termos de demandas sociais, com uma participação política ampla. Esse período foi marcado pela ativa participação da sociedade civil, que resultou no fortalecimento dos sindicatos, na reorganização de movimentos sociais e na emergência das demandas populares em geral. Era o Brasil, novamente, rumo à democracia. Os movimentos sociais, antes silenciados pelo autoritarismo, ressurgiram como forças políticas. Vários setores da sociedade gritaram com sede e com fome de participação: negros, mulheres, índios, trabalhadores, sem-teto, sem-terra e, também, as pessoas com deficiência.[...] Os novos movimentos sociais, dentre os quais o movimento político das pessoas com deficiência, saíram do anonimato e, na esteira da abertura política, uniram esforços, formaram novas organizações, articularam-se nacionalmente, criaram estratégias de luta para reivindicar igualdade de oportunidades e garantias de direitos.

Foi na Constituição de 1988 que o legislador trouxe o dever do Estado em relação aos direitos de educação das pessoas com deficiência. Essa nova ordem constitucional abriu espaços de diálogos e debates em prol de propostas que foram encaminhadas aos parlamentares constituintes.

Com a participação popular das pessoas com deficiência muitas de suas demandas foram incluídas no texto constitucional, o mais importante foi perceber e tratar essas pessoas com humanidade. A visão paternalista e assistencialista, que ainda se mostra um desafio aos que lutam pelos direitos das pessoas com deficiência, começou a ser modificada.

Diante do contexto histórico, fica evidente um passado de exclusão, vulnerabilidade e invisibilidade. Por meio dessa luta incansável e mobilização social, houve avanços no patamar de proteção, tendo sido introduzidas melhorias não apenas

[4] A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos aprovado conforme as regras do § 3º do art. 5º da Constituição Federal e, portanto, incorporado ao nosso ordenamento jurídico com status equivalente ao de norma constitucional.

pela Constituição de 1988, mas também por meio da ratificação de convenções[5], que garantiram ao segmento populacional mais direitos e participação.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o sistema internacional passou por mudanças, nas quais os temas sociais ganharam destaque no âmbito da ONU e as negociações que antes eram feitas apenas entre Estados passam a contemplar grupos e representantes da sociedade civil. Trata-se da chamada "Década das Conferências" (Vittorati, 2014).

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o sistema internacional passou por mudanças, nas quais os temas sociais ganharam destaque no âmbito da ONU e as negociações que antes eram feitas apenas entre Estados passam a contemplar grupos e representantes da sociedade civil. Trata-se da chamada "Década das Conferências" (Vittorati, 2014).

Diante deste cenário internacional e nacional favorável às discussões sobre direitos humanos, as pessoas com deficiência pressionaram os Estados para que levassem suas reivindicações diretamente à ONU para que fosse acolhida e atendida a demanda pela elaboração de um documento internacional que garantisse seus direitos humanos.

A primeira grande conquista consagrada no texto da Convenção está já em seu título: a denominação "pessoa com deficiência". Como explica Fonseca citado na obra de Ferraz (2012):

> Embora pareça de pouca importância, a mudança da expressão utilizada para nomear os indivíduos que têm algum tipo de deficiência influencia diretamente a forma como elas são vistas e tratadas pela sociedade. Termos pejorativos têm em si uma carga axiológica que perpetua posturas de exclusão e até intolerância contra as pessoas com deficiência, além de motivar políticas públicas inadequadas, pautadas em posturas de mera assistência e caridade.

A definição de deficiência foi outro marco importante nessa luta. Historicamente a deficiência já foi vista sob a ótica da religião, o chamado modelo de prescindência, o modelo médico e o modelo social (Vittorati, 2014). A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com deficiência, em seu artigo 1º, diz que 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.

O modelo social era uma das principais reivindicações, uma vez que é extremamente necessário, para a inclusão de fato da pessoa com deficiência, que o Estado e a sociedade se sintam responsáveis pela exclusão vivida por essas pessoas, tendo em vista que a causa da exclusão não deve ser buscada no corpo da pessoa e sim no meio onde ela vive, na sociedade que impõe barreiras sejam elas físicas ou sociais (Vittorati, 2014).

Além da Convenção, o Brasil assinou também o Protocolo Facultativo à Convenção, o qual, em seu artigo 1º, estabelece que os Estados Parte reconhecem a competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para receber e

[5] A proclamação pela Organização das Nações Unidas do ano de 1981 como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes (AIPD) tendo como tema Participação Plena e Igualdade colocou as pessoas com deficiência no centro das discussões em todo o mundo (Vittorati, 2014).

considerar comunicações submetidas por pessoas ou grupos de pessoas, ou em nome deles, sujeitos à sua jurisdição, alegando serem vítimas de violação das disposições da Convenção pelo referido Estado Parte.

De fato, tanto a Convenção quanto o Protocolo são documentos internacionais de extrema importância, mas a luta não terminou. Em verdade, foram muitas as vitórias conquistadas e consagradas nessas normas. Contudo, para fazê-las valer internamente[6] o movimento precisou travar uma nova luta, agora pela ratificação da Convenção e seu Protocolo.

Desta forma, o Estado brasileiro se comprometeu a adotar as medidas necessárias para garantir e promover a participação das pessoas com deficiência e suas entidades representativas na condução dos assuntos que lhes sejam de interesse.

A ratificação da Convenção e seu Protocolo, é fruto de um árduo processo de luta por direitos humanos que se iniciou muito antes deste tratado e não termina com ele. Em 1999, cria-se o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), estruturado no Ministério dos Direitos Humanos, embora criado no âmbito do Ministério da Justiça (MJ) (Decreto n. 3.076/1999).

Num salto social, e após anos de lutas e movimentos sociais, chega-se à fase contemporânea, representada pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015), que passa a "assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania".

A título exemplificativo, outras normas jurídicas foram criadas para dar cada vez mais efetividade aos direitos das pessoas com deficiência, já garantidos em ordem Constitucional: a Convenção n. 159, da OIT, ratificada em 1990: Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes (Decreto n. 10.088/18); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (Decreto n. 3.956/01); Decreto n. 9.405/18: Regulamenta o que seria ônus desproporcional ou indevido, quando da implementação de adaptação razoável, entre outras não menos importantes.

3 O Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência no sistema interno de garantias dos direitos humanos

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) faz parte da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos, embora criado no âmbito do Ministério da Justiça (MJ) (Decreto n. 3.076/1999). Em dezembro do mesmo ano o Decreto n. 3.298/1999, que instituiu a Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência, revogou o Decreto n. 3.076/1999. Em 2003, a Lei n. 10.683 trouxe em seu artigo 24 a menção do CONADE como parte da estrutura do governo, vinculada à então

[6] Antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, todos os tratados internacionais, independentemente do seu conteúdo, seguiam o mesmo rito e recebiam o mesmo *status* legal. Com a entrada em vigor da Emenda citada, uma nova possibilidade foi criada no texto constitucional por meio da inserção do § 3° ao artigo 5°, da Constituição Federal. Se o tratado internacional versar sobre direitos humanos e for aprovado por pelo menos três quintos dos parlamentares de cada Casa, em dois turnos, ele passa a ter *status* de Emenda Constitucional.

Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Posteriormente, em março de 2010, a Medida Provisória n. 483 atualizou o nome do órgão, em virtude da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da Organização das Nações Unidas (ONU) A partir de então, passa a denominar-se Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.

No Brasil, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) representou uma grande avanço para área social, até que, em 2019, foi editado o Decreto n. 10.177/2019, que dispôs sobre a nova constituição do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, como órgão superior de caráter paritário, consultivo e de deliberação colegiada sobre as políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, instituído no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

O Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência **(**CONADE) é um órgão superior de caráter paritário, consultivo, de natureza permanente e de deliberação colegiada sobre as políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, sendo disciplinado pela Resolução n. 01/2022.

No que tange a organização do órgão, é necessária a observância da paridade entre os representantes do poder executivo e da sociedade civil organizada, sendo composto por 18 representantes de órgãos e entidades governamentais e mais 18 representantes da sociedade civil organizada, entre os quais: 13 de organizações nacionais representativas de pessoas com deficiência; 1 de organização nacional de empregadores; 1 de organização nacional de trabalhadores; 1 da comunidade científica; 1 da OAB; 1 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (art. 3º da Resolução n. 01/2022).

As comissões permanentes são órgãos de natureza técnica que têm por objetivo subsidiar o Conselho no exercício de suas competências. São atribuições das comissões permanentes: estudar, analisar, opinar e emitir pareceres em assuntos de sua área temática, visando assessorar as reuniões plenárias, propor pautas, resoluções, estudos e pesquisas no âmbito de sua área temática, solicitar, por intermédio da presidência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, pedido de informação a qualquer órgão público ou privado, elaborar propostas de atos normativos referente às matérias de sua competência, elaborar plano de trabalho interno e cronograma das reuniões anuais, apresentar relatório de atividades ao final do mandato dos Conselheiros, representar o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência em eventos e reuniões nas áreas de suas competências, por delegação do Presidente ou do Plenário, apreciar e emitir parecer sobre o plano de ação anual da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (art. 31 e 32 da Resolução n. 01/2022).

Tem-se também as Comissões Temáticas que são órgãos de natureza técnica com o objetivo de estudar e elaborar propostas sobre temas específicos. Essas comissões têm como competências: estudar, analisar, opinar e emitir parecer sobre matérias que lhe forem atribuídas, assessorar as reuniões plenárias, quando necessário e subsidiar as deliberações do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (art. 36 e 37 da Resolução n. 01/2022).

O CONADE, considerando todo o trajeto histórico, social e político dos direitos humanos no Brasil, além da "refundação da agenda dos direitos humanos em bases

institucionais mais sólidas para a plena afirmação de uma sociedade mais justa, digna, inclusiva e livre de discriminações", em conjunto com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e com a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, criou um caderno de orientação para a realização das conferências municipais, estaduais e distrital dos direitos da pessoa com deficiência, tendo como título: Cenário Atual e Futuro na Implementação dos Direitos das Pessoas com Deficiência: Construindo um Brasil mais inclusivo (Caderno-CONADE, p. 06, 2023)

O caderno tem por finalidade a orientação para a "participação social, de organizações da sociedade civil, instituições públicas e privadas, conselhos de direitos, servidoras e servidores públicos, pesquisadores e pesquisadoras, para realizarem as Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal" (Caderno-CONADE, p. 06, 2023). O debate será levado para a V Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que acontecerá em julho de 2024, conforme convocado pela Portaria n. 217/2023, cujo tema será o "Cenário atual e futuro na implementação dos direitos da pessoa com deficiência – construindo um Brasil mais inclusivo" (Caderno-CONADE, p. 07, 2023).

O CONADE, portanto, permite a estruturação de conferências nacionais para o efetivo debate e participação da sociedade civil com representantes do governo, mapeando os principais desafios e decidindo prioridades para implementação de políticas de representação das pessoas com deficiência.

4 O Estatuto da Pessoa com Deficiência e outras adequações

Depois de todo o arcabouço normativo nacional, foi após o Estatuto da Pessoa com Deficiência, em 2015, que ocorreu uma mudança significativa na teoria das incapacidades. Os três incisos do artigo 3º, do Código Civil, foram revogados, passando a incluir o inciso I ao *caput*, de modo que apenas os menores de 16 anos passaram a serem considerados absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil. Os incisos II e III originalmente incluíam aqueles que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos e os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade. E no artigo 4º, em relação às pessoas com deficiência, foi alterada a redação no inciso III, incluindo a palavra "permanente" ficando desta forma: "São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade" (Costa, 2016)

Em consonância, o Estatuto da Pessoa com Deficiência trouxe no artigo 6º que a deficiência não afeta a capacidade civil da pessoa para exercer os direitos sexuais, reprodutivos, inclusive sobre seu direito de decidir sobre a quantidade de filhos e, principalmente, ter acesso às informações sobre reprodução e planejamento familiar para que possa de fato fazer essas escolhas:

> [...] a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, inclusive para: [...] 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 [...]

Como explica Tartuce (2016, p. 53) acerca deste artigo: "em suma, no plano familiar, para os atos existenciais, há uma inclusão plena das pessoas com deficiência". Nota-se que com essas mudanças legislativas o ordenamento jurídico deixou de ser um sistema rígido e buscou promover a inclusão das pessoas com deficiência, com ênfase ao convívio em sociedade, estabelecendo normas baseadas em diferentes princípios, dentre eles, o da dignidade da pessoa humana e o da igualdade.

Exercer o direito à família tem proteção constitucional conforme prevê o artigo 226, §7º, sendo assim, as pessoas com deficiência devem ter acesso a meios alternativos de reprodução, a informação de qualidade sobre seus direitos sexuais e reprodutivos, pois elas são capazes de exercer esses direitos e poder fazer seu planejamento familiar, efetivando o direito humano previsto na Constituição, e dando dignidade humana a essas pessoas.

Fato é que a inclusão das pessoas com deficiência na sociedade, de forma ampla e irrestrita, vem tomando rumos cada vez mais humanistas e isso não poderia ser diferente em relação ao Direito de Família, uma vez que a tutela do casamento se deslocou do patrimônio centralizando-se nas relações familiares, nas pessoas e no afeto, ou seja, a essência do Direito de Família atualmente é mais humanista do que somente patrimonial. Além disso, este é o ramo do direito civil que tem mais influência do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pois lida com o subjetivo, com a intimidade da pessoa e com o afeto:

> A dignidade da pessoa humana encontra na família o solo apropriado para florescer. A ordem constitucional dá-lhe especial proteção independentemente de sua origem. A multiplicação das entidades familiares preserva e desenvolve as qualidades mais relevantes entre os familiares – o afeto, a solidariedade, a união, o respeito, a confiança, o amor, o projeto de vida comum -, permitindo o pleno desenvolvimento pessoal e social de cada partícipe com base em ideais pluralistas, solidaristas, democráticos e humanistas (Dias, 2015, p. 45).

Desta forma, percebe-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência traz a prática dos atos civis, não somente os patrimoniais, mas principalmente os existenciais como o casamento, o direito sexual, o direito de constituir uma família. Veja, os direitos existenciais estão tutelados de forma tão nobre que mesmo tendo a curatela, esta não incidirá sobre eles. A pessoa com deficiência, com sua plena capacidade de compreensão e expressão da vontade, permanecerá no gozo de constituir família de forma livre, como ensina Lôbo (2017):

> Essa específica curatela apenas afetará os negócios jurídicos relacionados aos direitos de natureza patrimonial. A curatela não alcança nem restringe os direitos de família (inclusive de se casar, de ter filhos e exercer os direitos da parentalidade), do trabalho, eleitoral (de votar e ser votado), de ser testemunha e de obter documentos oficiais de interesse da pessoa com deficiência. O caráter de excepcionalidade impõe ao juiz a obrigatoriedade de fazer constar da sentença as razões e motivações para a curatela específica e seu tempo de duração.

O conceito de família vem sendo expandido para abarcar novas configurações familiares, como famílias multiespécies[7], famílias homoafetivas[8], famílias

[7] Formada por um núcleo familiar humano em convivência compartilhada com os animais de estimação.
[8] Famílias decorrentes da união de pessoas do mesmo sexo.

monoparentais[9], famílias ectogenéticas[10], entre outras, que podem sim se configurar com pessoas com deficiência.

4.1 Os direitos sexuais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Para uma inclusão efetiva, deve-se compreender que quando se fala no direito de a pessoa com deficiência constituir sua família, essa família pode ser da forma que a pessoa quiser, pois ela tem liberdade para tanto. E como forma de efetivar esse direito, dois dos direitos que decorrem do direito de constituir família devem ser observados: o direito sexual e o direito reprodutivo.

Os direitos reprodutivos estão relacionados com a liberdade das pessoas de escolherem, de forma responsável, se querem ou não ter filhos, quantos filhos, como querem ter esses filhos11 e em que momento de suas vidas. Para a tomada dessas decisões é importante que as pessoas tenham acesso a informações, meios, métodos e técnicas para ter ou não ter filhos e o direito de exercer a sexualidade e a reprodução livre de discriminação, imposição e violência (Ministério da Saúde, 2009).

Os direitos sexuais abarcam o direito da pessoa de viver e expressar livremente a sexualidade sem violência, discriminações e imposições e com respeito pleno pelo corpo do(a) parceiro(a). Direito de escolher o(a) parceiro(a) sexual. Direito de viver plenamente a sexualidade sem medo, vergonha, culpa e falsas crenças. Direito de viver a sexualidade independentemente de estado civil, idade ou condição física. Direito de escolher se quer ou não quer ter relação sexual. Direito de expressar livremente sua orientação sexual. Direito de ter relação sexual independente da reprodução (Ministério da Saúde, 2009).

No tocante aos direitos à sexualidade, além do artigo 6°, do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o qual garante à pessoa com deficiência a plena capacidade para casar-se, exercer os direitos sexuais e reprodutivos, exercer o direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar, conservar sua fertilidade, entre outros, visando à proteção de todos esses direitos das pessoas com deficiência, o artigo 18, nos incisos VI e VII, do §4º, do mesmo diploma legal, traz o dever, nas ações e serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência, de assegurar respeito em relação a identidade de gênero e a orientação sexual, bem como atenção sexual e reprodutiva, incluindo o direito à fertilização assistida:

> Art. 18. É assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário.
>
> § 4º As ações e os serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência devem assegurar:
>
> VI - respeito à especificidade, à identidade de gênero e à orientação sexual da pessoa com deficiência;
>
> VII - atenção sexual e reprodutiva, incluindo o direito à fertilização assistida;

[9] Podem ser aquelas constituídas por pais viúvos, pais solteiros que criam seus próprios filhos ou filhos adotados, mulheres que utilizam de técnicas de inseminação artificial, pais separados ou divorciados.
[10] Famílias decorrentes da técnica de reprodução assistida.
[11] Por meio de reprodução natural, reprodução assistida, adoção, por exemplo.

A Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em vista o desenvolvimento sustentável no Brasil, desenvolveu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são ambiciosos e interconectados e abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo:

> Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil (ONU, 2024. s.d.).

Dentre esses objetivos pode-se destacar as metas 3.7; 5.6 e o 10.2, que coadunam com as alterações legislativas no tocante à pessoa com deficiência e nos ideais de igualdade e efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana.

O ODS 3 diz respeito à saúde e bem-estar, com o objetivo de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. A meta 3.7 coloca: "Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais" (ONU, 2024. s.d.).

O ODS 5 está relacionado com a igualdade de gênero, com o objetivo de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, trazendo na meta 5.6:

> Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão (ONU, 2024. s.d.).

O ODS 10 busca reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, constando na meta 10.2 o seguinte: "até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra" (ONU, 2024, s.d.).

À vista disso, os direitos sexuais e reprodutivos não são apenas alterações legislativas recentes do ordenamento jurídico brasileiro, eles fazem parte da agenda da ONU, estão entre os objetivos a serem alcançados até 2030.

Os objetivos, em relação às pessoas com deficiência, precisam ser vistos com a ótica da transversalidade, tendo em vista que não há um objetivo em específico, mas todos estes destacados devem ser aplicados também à pessoa com deficiência, com base nos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Em relação ao combate a desinformação, importante mencionar o grande trabalho realizado pela Ação Social para Igualdade das Diferenças (ASID Brasil, 2022, s.d.) juntamente com o Instituto Mara Gabrilli, produzindo uma cartilha intitulada: "Vivências da Sexualidade na Deficiência e a Compreensão de Gênero". O conteúdo foi elaborado pela neuropsicóloga Francisca Edinete e assistentes sociais Rafael Fernandes e Anali Santos, e a análise e compilação de dados foram realizadas pelas assistentes sociais Bruna Morais e Maria Aparecida Valença.

Este material traz os principais desafios em relação à conexão entre sexualidade e deficiência, como o estigma da incapacidade. Dentre as dicas apresentadas para facilitar

a abordagem estão: comunicar de forma entendível, explicar sobre o corpo, higiene e cuidados, adaptar o assunto para a faixa etária e evitar fragilizar a pessoa. O debate desses assuntos é necessário ao ponto que se torne natural.

Para encaminhar a sociedade para uma educação sexual com qualidade de informação e de forma natural é necessário, infelizmente, um passo de cada vez, considerando o preconceito ainda existente nessa temática. É necessário, portanto, desfazer mitos para minimizar o preconceito sobre a sexualidade de pessoas com deficiência e esse é um dos diversos desafios para se efetivar os direitos das pessoas com deficiência no Brasil.

4.2 Inclusão das pessoas com deficiência no trabalho e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2022, 8,4% da população brasileira apresentava pelo menos um tipo de deficiência severa, sendo: 3,46% com deficiência visual, 1,12% com deficiência auditiva, 2,33% com deficiência motora, e 1,4% com deficiência mental ou intelectual. Especificamente no grupo acima de 14 anos, portanto dentro na faixa etária considerada pelo IBGE como idade para trabalhar[12], existem 17,5 milhões de pessoas com deficiência, das quais apenas 5,1 estão na força de trabalho (Cartilha Censo, 2010).

A falta de representatividade das pessoas com deficiência no ambiente laboral contribui para o aumento da discriminação, reforçando estereótipos negativos na medida em que as pessoas não convivem com o grupo minoritário, e se perpetua a ideia equivocada segundo a qual os seus integrantes seriam menos capazes de trabalhar.

É fundamental observar que a Constituição Federal de 1988 erigiu a proibição da discriminação ao nível de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, atribuindo-lhe a mesma importância, portanto, da construção de uma sociedade livre e justa, da garantia do desenvolvimento nacional e da erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais

A observância dessa posição diferenciada é imensamente relevante, uma vez que um ato discriminatório não atingirá somente a igualdade de tratamento[13], mas, também, a fruição de outros direitos de caráter fundamental. Assim, compreende-se que, em eventual colisão de alguma medida ou direito com a proibição da discriminação, esta deverá prevalecer, salvo quando se tratar dos direitos essenciais asseguradores da existência humana, como o direito à vida e à saúde.

Em consonância com esse entendimento, a Resolução CNJ n. 423/2021 alterou a Resolução CNJ n. 75/2009 e ampliou o conteúdo programático dos concursos para todos os cargos de magistratura do país, passando a constar, nas disciplinas exigidas em Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, o Direito Antidiscriminação.

[12] O IBGE considerada pessoas em idade para trabalhar aquelas com mais de 14 anos.
[13] A proteção à igualdade deve tornar possível o tratamento igualitário em situações relevantes, de forma que constitua um instrumento pelo qual culturas diversas tenham seus interesses acomodados de forma legal, política e institucional num espaço social democrático, da mesma forma que os grupos ou culturas dominantes (Rosenfeld, 2006).

Essa medida representa um avanço, porque o estudo do direito antidiscriminatório leva à compreensão de que a inclusão dos grupos minoritários não deve ser apenas qualitativa, mas também quantitativa.

A inclusão do maior número possível de indivíduos pertencente ao grupo minoritário é importante, dentre outros motivos, porque: I) promove a igualdade material, diminuindo as disparidades entre grupos sociais, um objetivo democrático relevante; II) a presença de minorias em posições de poder e prestígio cria referências sociais positivas para os integrantes do grupo, além de demonstrar para todos que seus membros são atores sociais competentes; III) há interesse na criação de instituições que reflitam o pluralismo presente na sociedade; IV) promove a emancipação de minorias, requisito para que uma sociedade possa alcançar patamares mais altos de integração social; V) garante o desenvolvimento humano dos integrantes da minoria, o que ajuda a promover o desenvolvimento econômico da nação; e VI) funciona contra a discriminação direta e indireta, enfraquecendo estereótipos negativos na medida em que as pessoas convivem com grupos minoritários (Moreira, 2020).

Nesse sentido, a Lei n. 7.853/1989, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, previu, em seu artigo 2º, II, d, a adoção de legislação específica que disciplinasse a reserva de mercado de trabalho em favor das pessoas portadoras de deficiência, nas entidades da Administração Pública e do setor privado.

Em relação aos empregadores que contratam pelo regime da CLT, se exige o preenchimento dos seus cargos com trabalhadores com deficiência nos percentuais previstos no artigo 93 da Lei n. 8.213/1991, conhecido como "Lei de Cotas". Esse dispositivo legal ainda constitui, no Brasil, o principal mecanismo de inclusão laboral desse segmento populacional (Ministério do Trabalho, 2016).

É de se notar que o cumprimento da "Lei de Cotas" tem sido exigido pelo Ministério do Trabalho, por meio da realização de fiscalizações. Muito embora a lei já tenha mais de trinta anos de existência, a fiscalização do seu cumprimento e o registro dos dados referentes ao resultado dessa ação tiveram início, com mais relevância, a partir do ano de 2008, o que resultou no aumento progressivo do número de pessoas com deficiência contratadas no setor privado.

De fato, somente em outubro de 2003 foi editada a Portaria n. 1.199, que aprovou as normas para a imposição da multa administrativa prevista no art. 133 da Lei n. 8.213, de 1991, por infração ao art. 93 da mesma Lei. Como a multa é variável, sem a previsão normativa da sua gradação, não havia como imputá-la aos empregadores. Ademais, apenas em janeiro de 2005 a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), começou a coletar dados referentes aos resultados da fiscalização para a inclusão de pessoas com deficiência e de beneficiários reabilitado (Ministério do Trabalho, 2016).

A fim de obter uma visão mais clara sobre o panorama de inclusão, pode-se observar os dados do Radar SIT (Secretaria de Inspeção do Trabalho), segundo os quais a cota prevista no artigo 93 da Lei 8.213/1991 – portanto, considerada aqui somente a dos que empregam pela CLT – alcançava em 2021 cerca de 828 mil postos de trabalho destinados aos reabilitados e pessoas com deficiência. Deste quantitativo, em torno de

413 mil estavam preenchidos, restando em torno de 416 mil por ocupar, o equivalente a aproximadamente 50% do total (Ministério do Trabalho, 2024).

Ainda, as estatísticas do Radar SIT revelam quase 92% das pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados que estavam no mercado de trabalho em 2021 ((Ministério do Trabalho, 2024) foram declarados por empregadores que possuíam obrigação legal de reservar parte de seus cargos para esse grupo populacional, o que aponta para a conclusão de que sem a política afirmativa da reserva legal de cargos, não há mercado de trabalho para as pessoas com deficiência.

Tendo em vista a dificuldade da inclusão, e o pouco tempo de efetiva fiscalização da Lei, verifica-se que houve um progresso relevante pela ação da fiscalização na inclusão desse segmento da sociedade, que sofre de uma marginalização crônica. Dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), por exemplo, demonstram que, enquanto o mercado formal de trabalho cresceu 17% de 2009 a 2015, a presença da pessoa com deficiência cresceu 40% no mesmo período (Ministério do Trabalho, 2016).

Em 2008, quando se consolidou a fiscalização e o registro de dados acerca do cumprimento da Lei de Cotas, e 2021, houve um aumento de 189 mil para aproximadamente 475 mil pessoas com deficiência ou reabilitadas empregadas formalmente no Brasil (Ministério do Trabalho, 2024). O número representa um grande avanço, tanto para o grupo social vulnerabilizado quanto para a sociedade de forma geral, tendo em vista se tratar de contingente significativo de pessoas que passaram a ter mais autonomia, deixando de depender dos benefícios de assistência social.

De todo modo, a marginalização ainda fica evidente ao se analisar os dados da PNAD 2022 (IBGE, 2022), segundo os quais a taxa de analfabetismo para pessoas com deficiência foi de 19,5%, enquanto para as pessoas sem deficiência foi de 4,1%. Adicionalmente, 63,3% das pessoas de 25 anos ou mais não tinham instrução ou possuíam o ensino fundamental incompleto. Para as pessoas sem deficiência, esse percentual foi de 29,9%. Além disso, 25,6% das pessoas com deficiência tinham concluído pelo menos o Ensino Médio, enquanto mais da metade das pessoas sem deficiência (57,3%) alcançaram o mesmo nível de instrução. Ainda, o percentual referente aos que concluíram o nível superior foi de 7,0% para as pessoas com deficiência e 20,9% para as sem deficiência.

Essa diferença de escolarização é um dos fatores que também dificulta o processo de inclusão no trabalho. Nessa seara, a pesquisa apontou que o nível de ocupação das pessoas com deficiência é de 26,6%, enquanto para o restante da população é de 60,7%. Ainda, apenas 45% das pessoas com deficiência que trabalham estão em situação formal, e o rendimento médio real encontrado para esse grupo foi de R$1.860,00 enquanto para as pessoas sem deficiência alcançou R$2.690,00 uma diferença de 30% (IBGE, 2022).

Ademais, é preciso recordar que, ao assumir o compromisso internacional de promover oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência no mercado, o Estado brasileiro não pode se ocupar apenas da empregabilidade desse segmento social no setor privado, tendo em vista que, por meio da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, os Estados signatários assumiram o compromisso de promover o emprego dos integrantes desse segmento social também no setor público (artigo 27, 1, “g”) (ONU, 2006).

Outrossim, não se pode falar em trabalho decente em igualdade de oportunidades se apenas os empregadores privados são obrigados a abrir espaços para as minorias.

A agenda mundial da ONU, consubstanciada nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas a serem atingidos até 2030, trazem referências específicas quanto às pessoas com deficiência. O ODS 8 consiste em "promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos". A meta 8.5, por sua vez, faz menção expressa às pessoas com deficiência, ao projetar "até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor" (ONU, 2024).

Nessa seara, cumpre mencionar que o Decreto Federal n. 3.298/1999 foi o primeiro a determinar o percentual mínimo de 5% das vagas a ser reservado para as pessoas com deficiência nos concursos públicos (Brasil, 1999). Em 2018, esse normativo foi parcialmente alterado pelo Decreto n. 9.508, que passou a dispor o seguinte:

> Art. 1º Fica assegurado à pessoa com deficiência o direito de se inscrever, no âmbito da administração pública federal direta e indireta e em igualdade de oportunidade com os demais candidatos, nas seguintes seleções:
>
> […]
>
> § 1º Ficam reservadas às pessoas com deficiência, no mínimo, cinco por cento das vagas oferecidas para o provimento de cargos efetivos e para a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Com efeito, embora a lei estabeleça apenas a necessidade de reserva de vagas, qualquer interpretação razoável só pode concluir pela necessidade de efetivo preenchimento dos cargos, de forma a se atingir uma inclusão das pessoas com deficiência no patamar mínimo estabelecido pelo legislador.

Nesse ponto, é preciso recordar que um dos princípios que a Administração Pública deve observar é o da eficiência, que estabeleceu um modelo de administração pública gerencial com base em um controle de resultados da atuação estatal. Dessa forma, os atos da administração devem ser praticados de maneira a se garantir a maior qualidade, competência e eficácia possível em prol da sociedade.

De forma exemplificativa, pode-se mencionar a situação do Poder Judiciário, que divulgou, em outubro de 2021, um "Diagnóstico das Pessoas com Deficiência no Poder Judiciário", estudo referente a 88 – entre os 91 - tribunais do país, no qual se constatou que, de um total de 319,35 mil trabalhadores (servidores, magistrados e estagiários), apenas 5.344 mil são pessoas com deficiência. Considerando que 5% do total corresponde a 15,97 mil, existia então um déficit de aproximadamente 10,6 mil pessoas com deficiência no judiciário brasileiro (CNJ, 2021).

O número é bastante elevado, e se considerarmos as aposentadorias e vacâncias que ocorrem entre concursos, é fácil notar que a simples manutenção do padrão adotado, ou seja, a realização de concursos com apenas 5% das vagas destinadas às pessoas com deficiência, não será capaz de resolver a questão em tempo razoável.

Cumpre esclarecer que o percentual de 5% é apenas o mínimo determinado pela lei. Não existe qualquer vedação à contratação de mais de 5% trabalhadores com deficiência, muito embora isso ainda não tenha ocorrido, de acordo com os dados do Diagnóstico, em nenhum dos 88 tribunais brasileiros que participaram do estudo.

A pesquisa mencionada aponta, também, que o ingresso no Poder Judiciário por meio de cota para pessoa com deficiência ocorreu em 70,61% dos casos, destacando-se a importância da ação afirmativa. Nesse sentido, cabe trazer a lição da Ministra Carmen Lúcia (2016), para quem

> [...] a ação afirmativa emergiu como a face construtiva e construtora do novo conteúdo a ser buscado no princípio da igualdade jurídica. O Direito Constitucional, posto em aberto, mutante e mutável para se fazer permanentemente adequado às demandas sociais, não podia persistir no conceito estático de um direito de igualdade pronto, realizado segundo parâmetros históricos eventualmente ultrapassados. Daí a necessidade de se pensar a igualdade jurídica como a igualação jurídica que se faz, constitucionalmente, no compasso da história, do instante presente e da perspectiva vislumbrada em dada sociedade: a igualdade posta em movimento, em processo de realização permanente; a igualdade provocada pelo Direito segundo um sentido próprio a ela atribuído pela sociedade.

No restante da Administração Pública, a situação não é muito diferente. Dados do Radar SIT informam que, atualmente, a Administração Pública possui 20.870 vagas reservadas para pessoas com deficiência, das quais apenas 2.423 estão preenchidas. Ou seja, existe um déficit de 88,39% no preenchimento da cota legal no segmento, o que revela uma situação muito pior que a encontrada nas empresas privadas, nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Dada a relevância do tema e sua conexão com as finalidades do CONADE, é preciso que o órgão tenha em suas pautas o enfrentamento da questão, tendo em vista ser do interesse do grupo das pessoas com deficiência promover, nesse setor, avanço similar ao que encontramos no setor privado a partir da edição e fiscalização da "Lei de Cotas".

Não obstante o Brasil tenha uma das legislações mais avançadas do mundo no que se refere à proteção das pessoas com deficiência, somente com seu acompanhamento e a cobrança da implementação de políticas públicas pelo Estado será possível caminhar em direção à concretização dos direitos da pessoa com deficiência, sobretudo no que tange a sua inclusão social e, nesse mister, é imprescindível a efetiva atuação do CONADE.

Considerações finais

Em uma sociedade que elegeu se reger, em suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, é preciso que adotar uma concepção desses direitos que, não se restringindo ao seu caráter universalista, encampe a ideia de diversidade para incluir, de forma específica, a proteção efetiva dos direitos dos grupos socialmente vulneráveis.

Nesse contexto, observa-se que ao CONADE é reservado um papel de destaque, tendo em vista que lhe cabe funcionar como defensor dos direitos das pessoas com deficiência, fazendo parte do sistema brasileiro de garantias de direitos humanos.

Embora seja possível observar avanços históricos na situação desse segmento populacional, ainda há um longo caminho a se percorrer em direção à inclusão, em diversos aspectos.

Em relação aos direitos sexuais e reprodutivos e o direito ao trabalho das pessoas com deficiência, encontrou-se lacunas de debates na atuação do CONADE. Tendo em vista que são temas que afetam imensamente a dignidade dessas pessoas, é preciso trazê-los à discussão.

Diante da necessidade de se continuar a caminhar em busca do aumento, qualitativo e quantitativo, da inclusão desse grupo social, espera-se que o estudo se aprofunde cada vez mais, de forma a contribuir para a concretização dos direitos fundamentais, como compromisso assumido pelo Estado em relação a todos os seus cidadãos.

Referências

ASID. **Vivências da Sexualidade na Deficiência e a Compreensão de Gênero**. Disponível em: <https://img.org.br/wp-content/uploads/2022/04/e-book_A-vivencia-da-Sexualidade-na-Deficiencia-e-a-compreensao-de-Genero_2022.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2023.

BOBBIO, Norberto**. A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. **Cartilha Censo**. Disponível em: <https://inclusao.enap.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficienciareduzido-original-eleitoral.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Direitos sexuais, direitos reprodutivos e métodos anticoncepcionais** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. – Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 52 p.: il. color. – (Série F. Comunicação e Educação em Saúde) (Série Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; caderno n. 2)

BRASIL. **Portaria n. 217, de 10 de abril de 2023**. Dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-217-de-10-de-abril-de-2023>. Acesso em 05 dez. 2023.

BRASIL. **Resolução n. 1, de 20 de julho de 2022**. Dispõe sobre o regimento interno do CONADE. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/17745#:~:text=Pessoa%20com%20Defici%C3%AAncia-,RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2020%20DE%20JULHO%20DE%202022>. Acesso em: 05 dez. 2023.

CARMO, Apolônio Abadio do. **Deficiência física: a sociedade brasileira cria, "recupera" e discrimina**. Brasília: Secretaria dos Desportos/PR, 1991.

CONADE. **Caderno de orientação para a realização das conferências municipais, estaduais e distrital dos direitos da pessoa com deficiência**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/27217. Acesso em: 05 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico das Pessoas com Deficiência no Poder Judiciário.** Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/tribunais/>. Acesso em: 05 dez. 2023

COSTA, Klecyus Weyne De Oliveira. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência e o Regime de Incapacidades no Código Civil. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará, 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01.04.pdf.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. **O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem**. In: FERRAZ, Carolina Valença et al. (Org.). Manual dos direitos da pessoa com deficiência. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 22.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível em: <https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2017/05/A-reinven%C3%A7%C3%A3o-dos-DH-_-Herrera-Flores.pdf>.

IBGE e MDHC. **Brasil tem 18,6 milhões de pessoas com deficiência, indica pesquisa divulgada pelo IBGE e MDHC**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc>. Acesso em: 05 dez. 2023.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Comp.). **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

LÔBO, Paulo. **Com avanços legais, pessoas com deficiência mental não são mais incapazes**. In: Consultor Jurídico. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2015-ago-16/processo-familiar-avancos-pessoas-deficiencia-mental- -nao-sao-incapazes.

MARTINS, Lúcia de Araújo Ramos. **História da Educação de Pessoas com Deficiência: da antiguidade ao início do século XXI**. Campinas, SP: Mercado de Letras; Natal, RN: UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

MATOS, Naiara Roberta Vicente de. Inclusão Perversa: uma reflexão sobre o sentido do trabalho para pessoas com deficiência. 1 ed. – Curitiba: Appris, 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Diagnóstico da inclusão de reabilitados e pessoas com deficiência no mercado de trabalho – Cumprimento da cota legal- Brasil/2016.**

Moreira, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ONU. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos**. SUR – Revista Internacional dos Direitos Humanos. Ano I, Número I, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/vv3p3pQXYPv5dhH3sCLN46F/?format=pdf&lang=pt>.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 33, n. 131, jul./set. 1996, p. 287.

ROSENFELD, Michel, **Equality and the Dialectic between Identity and Difference. Multiculturalism and Law: A Critical Debate**, Omid A. Payrow Shabani, ed., University of Wales Press, 2006, Cardozo Legal Studies Research Paper No. 133, Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/228164189_Equality_and_the_Dialectic_Between_Identity_and_Difference>. Acesso em: 05 dez. 2023.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Nada sobre nós, sem nós: Da integração à inclusão** – Parte 2. Revista Nacional de Reabilitação, ano X, n. 58, set./out. 2007, p.20-30.

TARTUCE, Flávio. **Alterações do Código Civil pela lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Repercussões para o Direito de Família e Confrontações com o Novo CPC. Parte I**. 2015. Disponível em: <http://www.flaviotartuce.adv.br/artigos/8>.

VITTORATI, Luana da Silva; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: como "invisíveis" conquistaram seu espaço**, Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 11, n. 1, 2014 p. 229-263.

[i] Esse trabalho foi apresentado originalmente na I Jornada dos Sistemas de Garantias dos Direitos Humanos, realizada em 13 de dezembro de 2023, pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Saúde da Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Observatório da Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Ordem dos Advogados do Brasil no estado de São Paulo.