

## REFLEXOS DAS LEGISLAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO NO BRASIL

Lafayette Pozzoli

*lafayette.pozzoli@gmail.com*

### Resumo Abstract

O artigo desenvolve reflexão sobre o processo de inclusão social. Toma como referencial a legislação internacional e também como os organismos internacionais tiveram e têm uma influência no desenvolvimento de mecanismos de inclusão social dos diversos segmentos da sociedade. O segmento da pessoa com deficiência é tomado como ilustração, mas o raciocínio pode ser aplicado aos diversos segmentos existentes na sociedade. Estuda o tipo de democracia existente no Brasil e identifica indícios de uma democracia participativa. Faz uma análise da evolução histórica do conceito de cidadania para compreender como foram construídas as legislações internacionais e o caminho tomado para ingressar nos ordenamentos jurídicos nacionais. Enfim, busca a correlação da norma jurídica com os valores existentes na sociedade, que é o começo para uma sólida efetivação da norma.

The article develops a reflection on the process of social inclusion. It takes as reference the international law and how international bodies have influenced and still do the development of mechanisms of social inclusion of different segments of society. The segment of the disabled person is taken as an illustration, but the reasoning can be applied across all segments of society. It considers the type of democracy existing in Brazil, and identifies evidence of a participative democracy. It analyzes the historical evolution of the concept of citizenship to understand how international laws were built and the path taken to join in national legal systems. Finally, to get the correlation between the law and the existing values in society, which is the start for the effective application of the rule.

**Palavras-chave:** inclusão social; legislação internacional; políticas públicas; pessoa com deficiência; cidadania.

**Key words:** social inclusion; international legislation, public policies; disabled person; citizenship.

É preciso descobrir novos caminhos dentro da via democrática. E, entre os caminhos possíveis a serem abertos através de reflexão e do trabalho das lideranças sociais, pelas novas gerações de homens públicos e de estudiosos da ciência política, situa-se a democracia participativa. Esta pode ser caracterizada como um modelo de organização democrática fundado não apenas na “representação” popular, mas também na “participação” organizada e ativa da população nos assuntos de seu interesse.

*André Franco Montoro*

## 1 Introdução

No pós-Segunda Guerra, os organismos internacionais tiveram uma forte influência no desenvolvimento do processo de inclusão social dos diversos segmentos da sociedade. Tomaremos, para fins de ilustração, o segmento da pessoa com deficiência, o que pode ser aplicado aos diversos segmentos existentes na sociedade. Uma análise do tipo de democracia, que pode apontar para uma democracia participativa, a implantada no Brasil, poderá ajudar numa melhor compreensão do processo de inclusão social em curso no momento.

Uma análise da evolução histórica do conceito de cidadania ajudará numa melhor compreensão de como foram construídas as legislações internacionais e o caminho tomado para ingressar nesse conceito, de modo que fosse convalidado, nos ordenamentos jurídicos nacionais.

O Brasil tem tradição em pautar suas orientações legislativas em observância às internacionais. Não obstante as dificuldades práticas, a Constituição Federal de 1988 trouxe, para o âmbito interno, numerosos princípios e institutos jurídicos que estão à disposição do cidadão, podendo usá-los para a promoção da pessoa humana e do desenvolvimento. O momento político em que vivemos aponta para um processo de conscientização em curso, como veremos.

O caminho para o desenvolvimento do presente estudo será o direito internacional e a história, correlacionados com a realidade atual: este o método usado no presente artigo para análise da cidadania, da inclusão social de todos os segmentos da sociedade, tendo como referência, aqui, neste artigo, o segmento da pessoa com deficiência.

## 2 A cidadania é parceira da Dignidade Humana

As leis emanadas no plano internacional, bem como as dos Estados nacionais, parecem não serem tão satisfatórias para que todos os segmentos sociais da sociedade tenham a devida atenção. Algo indica que se é obrigado a buscar embasamento na chamada lei natural, a fonte das leis. Mas, como se torna possível a crença numa lei comum que se estende *erga-omnes* (para todos), e que, por isso, transcende a lei particular<sup>1</sup> de uma determinada comunidade política? Como se deu a construção da cidadania, ou melhor, como se tornou viável o tema dos direitos humanos, ou, vale ressaltar, dos direitos e deveres humanos? Vamos buscar elementos para ajudar na construção das respostas na história da própria Humanidade.

Celso Lafer, em seu livro *A Reconstrução dos Direitos Humanos*, examinando o assunto, observa que no livro do *Gênese*, da *Bíblia*, está dito: “Deus criou o ser humano à sua imagem”. O ser humano, portanto, é o ponto culminante da criação, tendo importância suprema na economia do universo. Nessa linha, os hebreus sempre sustentaram que a vida é a coisa mais sagrada que há no mundo, e que o ser humano é o ser supremo sobre a Terra. Todo ser humano é único, e suprimir uma existência é como destruir o mundo na sua inteireza.

Na elaboração judaica desse ensinamento isso se traduz numa visão da unidade do gênero humano, apesar da diversidade de nações, que se expressa por meio do reconhecimento e da afirmação das Leis de Noé. Estas na verdade não deixam de ser o direito comum a todos, pois constituem a aliança de Deus com a humanidade e representam um conceito do *jus naturae et gentium* (direito natural das gentes), ou seja, o direito internacional.

1 No livro *A Retórica*, de Aristóteles, fica estabelecida uma distinção entre lei particular e lei comum. Para ele, a lei particular é aquela que cada povo dá a si mesmo, podendo as normas dessa lei ser escritas ou não-escritas. Lei comum seria aquela conforme a natureza.

Na vertente grega, Lafer menciona o estoicismo<sup>2</sup> que na época helenística<sup>3</sup>, com o fim da democracia e das cidades-estado, atribuiu à pessoa que tinha perdido a qualidade de cidadão, para se converter em súdito das grandes monarquias, uma nova dignidade. Essa nova dignidade resultou do significado filosófico conferido ao universalismo de Alexandre. O mundo é uma única cidade — *cosmópolis* — da qual todos participam como amigos e iguais. A comunidade universal do gênero humano corresponde também a um direito universal, fundado num patrimônio racional comum, daí derivando um dos precedentes da teoria cristã da *lex aeterna* (lei eterna) e da *lex naturalis* (lei ligada à natureza humana), igualmente inspiradoras dos direitos humanos.

O cristianismo retoma o ensinamento judaico e grego, procurando aclimatar no mundo, por meio da evangelização, a idéia de que cada pessoa humana tem um valor absoluto no plano espiritual, pois Jesus chamou a todos para a salvação. Neste chamamento não “há distinção entre judeu e grego”<sup>4</sup>, pois “não há judeu nem grego, não há escravo nem livre, não há homem nem mulher, pois todos vós sois um só em Cristo Jesus”<sup>5</sup>. Nesse sentido, o ensinamento cristão é tido como um dos elementos formadores da mentalidade que tornou possível o tema dos direitos humanos.

Enfim, o valor da pessoa humana, historicamente, agregou-se àquilo que se convencionou chamar de direito natural ou direitos humanos. Esse, evidentemente, um tema mais amplo, porque na concepção de alguns filósofos — como foi o caso de Locke — abrangia até mesmo a propriedade privada. Aliás, tanto a Declaração de Virgínia, dos Estados Unidos da América, de 1776, quanto a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, absolveram essa tendência *lockiana* e nelas a propriedade aparece no rol dos direitos naturais.

### 3 Afirmação do direito humanista

Embora o termo direito natural não seja unívoco, podemos, entretanto, destacar algumas notas comuns, independentemente da vertente filosófica que o aborda: a) a idéia de imutabilidade, que presume princípios intemporais; b) a idéia de universalidade, que alcança a todos *erga-omnes*; c) a idéia de que os seres humanos têm acesso a esses princípios mediante razão, intuição ou revelação.

Para ilustrar, lembramos um exemplo clássico, apontado por Aristóteles, que dizia respeito à peça de Sófocles que aborda a tragédia de Antígona, filha de Édipo, um rei de Tebas, que foi imolada pelo tirano Creonte. Ao dar sepultura ao seu irmão, Policines, Antígona é acusada por Creonte de estar descumprindo uma lei particular. Contra tal acusação ela evoca as imutáveis e não-escritas leis do Céu e afirma ser justo por natureza, ainda que seja proibido, enterrar seu irmão.

A crença numa lei comum que rege a todos e que é superior à lei positiva está, pois, na origem da civilização ocidental. Essa crença desenvolveu-se com o termo direito natural, que representaria um padrão geral, a servir como ponto fundamental na avaliação de qualquer ordem jurídica positiva, de modo que o direito natural teria preeminência sobre o direito positivo, vez que este caracteriza-se pelo particularismo de sua localização no tempo e no espaço.

A afirmação de um direito natural, como maneira de resgatar a justiça, teve efeitos práticos na obra de codificação das leis. Esses efeitos aparecem claramente na Declaração de Direitos da Virgínia, dos Estados Unidos, de 1776:

2 Doutrina greco-romana caracterizada pela severa consideração às questões ligadas à moral.

3 Período da Grécia Antiga que conhecemos melhor. Do século V ao III, a.C., aproximadamente.

4 São Paulo, Epístola aos Romanos, 10, 12.

5 São Paulo, Epístola aos Gálatas, 3, 28.

Artigo 1.º – Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade (...).

Também na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1789:

No preâmbulo: Os representantes do povo francês, constituídos em Assembleia Nacional (...) resolvem expor uma declaração solene dos direitos naturais, inalienáveis, imprescritíveis...

No artigo 11: O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem (...)

O Brasil recebeu o direito natural ou humanista por via da tradição portuguesa. A lei de 11 de agosto de 1827 (criação dos cursos jurídicos) estabeleceu a inserção da cadeira de direito natural, justificando-a da seguinte maneira:

O direito natural, ou da razão, é a fonte de todo direito, porque na razão apurada e preparada por boa e luminosa lógica, se vão achar os princípios gerais e universais para regularem todos os direitos, deveres e convenções do homem.

#### 4 A Constitucionalização dos direitos fundamentais

Efetivamente, a burguesia chegou ao poder desfraldando a bandeira do direito natural, que serviria de sustentáculo na aparência da ordem fundada na justiça participativa. Não obstante, no século XIX, assistimos ao mesmo tempo à destruição e ao triunfo do sistema legado pelo jus-naturalismo. Como isso aconteceu?

Transposta e positivada pelos códigos e pelas constituições a visão jus-naturalista, de um direito natural, foi perdendo significado a idéia de outro direito que não o direito dos códigos e da Constituição. A codificação terminou por constituir-se em ponte involuntária entre o jus-naturalismo e o positivismo jurídico.

O positivismo esteve ligado, inegavelmente, à necessidade de segurança da sociedade burguesa, em virtude da falta de unidade e coerência no conjunto de normas vigentes em quase todos os países da Europa.

A codificação surge em virtude de um duplo imperativo socioeconômico: o primeiro era a necessidade de pôr em ordem o caos do direito privado, para garantir a segurança com justiça das expectativas, e atender, dessa maneira, às necessidades do cálculo econômico-racional de uma economia capitalista em expansão. Enfim, o desenvolvimento de uma política pública de inclusão social em cumprimento de promessas feitas nas lutas contra os regimes autoritários existentes antes da instituição do Estado de Direito, como conhecemos nos dias atuais. O segundo era a necessidade de fornecer ao Estado, por meio da lei, um instrumento eficaz de intervenção na vida social.

Assim, se o direito natural fora encampado no seu todo pela legislação, então não se poderia duvidar da plenitude da lei, que continha todo o direito, inclusive o direito natural, como ficou expresso na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1789. Está aí a gênese do

movimento que pretendeu reduzir a ciência do direito a uma simples técnica jurídica, à simples interpretação do texto legal.

Segundo a sapiência do eminente jurista Olney Queiroz Assis, no Brasil o direito natural começa a perder força a partir dos pareceres de Ruy Barbosa sobre o ensino em geral, nos quais realça a importância da ciência e do método experimental e propõe a substituição da cadeira de direito natural. Esses ataques culminaram, na Faculdade de Direito de São Paulo, com a substituição da cátedra de direito natural pela de filosofia do direito, sendo esta ocupada pela primeira vez pelo jurista e professor Pedro Lessa

O humanismo ressurgiu com vigor extraordinário na Alemanha Ocidental, durante o nazismo, para resistência e, notadamente, após ele, para a restauração da democracia. Depois de ficar subjacente a todo julgamento dos criminosos levados ao Tribunal de Nuremberg (onde foram julgados, após a Segunda Guerra Mundial, os dirigentes nazistas), o direito natural serviu de fundamento às sentenças da Justiça alemã, anulando velhas decisões baseadas em leis nazistas. Isso empolgou as cátedras universitárias daquele país, da Europa e, dos anos 1980 em diante, do Brasil, como veremos a seguir.

## 5 Direitos humanos e direito internacional

No humanismo, que inspirou o constitucionalismo, os direitos do ser humano eram vistos como direitos inatos e tidos como verdades evidentes. A positivação desses direitos nas constituições, que se inicia no século XVIII, com a Revolução Francesa, almejava, ao menos teoricamente, conferir-lhes uma dimensão permanente e segura. Esta dimensão, acreditava-se, seria o dado de estabilidade que serviria de contraste e tornaria aceitável e variável, no tempo e no espaço, o direito positivo.

A guisa de ilustração, transcrevemos os artigos I, II e III da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789:

- I – O governo é instituído para garantir ao homem o gozo destes direitos naturais e imprescritíveis.
- II – Estes direitos são a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade.
- III – Todos os homens são iguais por natureza e diante da Lei.

Nessa mesma linha, os direitos naturais da pessoa humana encontram-se hoje compilados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948. A maioria desses direitos fundamentais foi ratificada em constituições dos diversos países signatários da mencionada declaração, dentre eles o Brasil.

Veja no artigo 5.º da Constituição Federal Brasileira de 1988:

Artigo 5.º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Objetivando mais facilmente alcançar a paz entre as nações, para que os Estados-membros da ONU pudessem convalidar em seus respectivos ordenamentos jurídicos da Declaração, foram aprova-

dos em 1966 dois pactos: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Com isso, os Estados-membros assumiram a condição de coadjuvantes partícipes da paz.

O Brasil já convalidou em seu ordenamento jurídico os respectivos pactos.<sup>6</sup> Com isso, vê-se claramente uma influência (reflexos) das legislações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no que diz respeito às políticas públicas de inclusão social.

## 6 Os direitos e deveres do ser humano

Os direitos humanos foram concebidos como proposta de um sistema de vida integral que abarcasse os âmbitos cultural, econômico, político e social, tanto em nível individual como coletivo, e aplicável a todos, sem qualquer discriminação. Expressam um desejo de sobrevivência cada vez mais profundo a medida que a ameaça cresce. Não se contentam em proclamar a sede da vida dos seres humanos, mas tentam permitir concretamente a sobrevivência.

Assim, os direitos humanos conscientizam e declaram o que vai sendo adquirido nas lutas sociais e dentro da História, para transformar-se em opção jurídica indeclinável.

A lei provinda do órgão competente para legislar no Estado — o Poder Legislativo — foi, gradativamente, assumindo a quase exclusividade da condição de fonte do direito. Vale observar que o crescente intervencionismo estatal, que ampliou o processo de positivação do direito pelo Estado, resultou em base para a convicção de que ele, o direito, não tem por função simplesmente qualificar como boas ou más as condutas das pessoas, mas também deve servir de instrumento de gestão da própria sociedade.

A correlação entre direito, Estado e organização social permitiu ver o direito como uma instituição que é um ordenamento, ou seja, uma totalidade organizada que não perde a sua identidade mesmo com a mudança de seus elementos. Assim, a teoria do ordenamento acabou por se configurar como uma teoria do direito, que se ocupa das normas e dos ordenamentos na sua estrutura, não no seu conteúdo. Uma melhor compreensão virá com o desenvolvimento do item seguinte.

## 7 O direito como função promocional da pessoa humana

O que caracteriza o direito positivo, no mundo contemporâneo, é a sua contínua mudança. Por isso mesmo torna-se difícil identificar o jurídico só pelo conteúdo. Daí a necessidade de conhecer, identificar e qualificar as normas como jurídicas pela sua forma. A esse respeito, Hans Kelsen deu uma contribuição teórica ao elaborar, no âmbito da sua teoria, o princípio da dinâmica do direito, graças ao qual uma norma é válida não porque tem certo conteúdo, mas porque foi formalmente criada de acordo com as normas previstas no ordenamento.

Com isso é fácil identificar no direito um instrumento promocional da pessoa humana. O direito não é tão-somente um direito punitivo. É nesse sentido que afirma Franco Montoro:

O fim do Direito é ordenar a vida da sociedade, orientando a conduta de seus membros e a atividade de suas instituições. Para esse objetivo, ele estabe-

6 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotados pela Resolução n.º 2.200-A (XXI) da ONU, em 16 de dezembro de 1966 e ratificados pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

lece normas e procura garantir a eficácia das mesmas, atribuindo conseqüências positivas a seu cumprimento e negativas ou punitivas à sua violação. Ver no Direito apenas o aplicador de sanções punitivas é diminuí-lo.<sup>7</sup>

Essa é uma nova forma de ver/analisar/aplicar o direito. Aliás, o uso de estímulos positivos de maneira preponderante em relação aos aspectos negativos passa a ser uma característica das diversas ciências, não se circunscrevendo tão-somente ao direito, afinal os humanistas, e o humanismo, estão presentes nos diversos setores da sociedade.

Com as indicações acima ponderadas buscaremos supedâneo no contexto da teoria geral do direito para poder compreender melhor o tipo de normas, do direito pátrio e o internacional, que tratam dos direitos humanos e, notadamente, dos direitos da pessoa com deficiência, considerando tais direitos com a sua efetiva aplicação, ou seja, o exercício da cidadania. Perseguindo nosso propósito neste artigo, que é, ao analisar as políticas públicas de inclusão social, como ilustração, tomar como referência o segmento da pessoa com deficiência.

## 8 As novas concepções de inclusão social

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirma que cada país tem 10% (dez por cento) da sua população composta de pessoas com deficiência. Salvo o de difícil adaptação, um contingente expressivo pode ser incorporado à mão-de-obra ativa, proporcionando crescimento e participação ativa e direta na condução dos negócios do país. Aliás, um motivo suficiente para colocar o Estado, considerando seu conceito clássico, na obrigação de dispensar um tratamento tão igual quanto dispensa aos demais membros da sociedade, isso porque se trata de pessoas que têm direito a ter direito, qualquer que seja sua condição social.

Em se tratando de inclusão social, é verdade que tal estatística aponta para um âmbito geral. Entretanto, a presença dessas deficiências repercute de forma negativa em pelo menos 25% de toda população, considerando as pessoas que ficam em volta da pessoa com deficiência. Vale uma digressão para uma análise comparativa. É mais grave ainda a situação em países como os da África, que, em conseqüência de guerras, a proporção de pessoa com deficiência em relação à população é calculada na base de 20%. Sendo incluídos familiares, parentes e instituições públicas e filantrópicas, os efeitos negativos das deficiências podem afetar em até 50% do total da população, refletindo também negativamente em políticas de inclusões e no próprio desenvolvimento dos países.

Atualmente, o Estado caminha no sentido de estabelecer uma legislação própria, segura e de acordo com a existente no âmbito internacional. No Brasil, esse fenômeno ocorre em todos os campos, e não é diferente na área dos direitos e garantias da pessoa com deficiência, como o Projeto de Lei do Estatuto da Pessoa com Deficiência (PL 7699/2006), em trâmite no Congresso Nacional, a convalidação da importante Convenção 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), dentre tantos outros. Com isso, tende o Estado à estimulação da participação por intermédio de um direito promocional, garantindo o pleno exercício de direitos, sob a égide da equiparação de oportunidades. São indícios que apontam seguramente para um reconhecimento total dos direitos e garantias que esse segmento da sociedade constantemente reivindica.

7 MONTORO, André Franco. *Estudos de Filosofia do Direito*, p. 252.

No contexto, o trabalho de conscientização dos organismos internacionais tem sido relevante para que haja a inclusão social, como a proclamação de anos internacionais, desde 1957, objetivando chamar a atenção para um tema pertinente (2008 — Ano Internacional do Planeta Terra) ou um determinado segmento social: o idoso, a mulher, a criança, os povos indígenas. Em 1981 proclamou-se o Ano Internacional da Pessoa com Deficiência, analisado com maior detalhe a seguir.

## 9 O importante trabalho de conscientização

O ano de 1981 foi proclamado pela ONU o Ano Internacional da Pessoa com Deficiência, sob o lema: “Participação e Igualdade Plenas”. Em 1982, a Assembléia Geral da ONU, por intermédio da Resolução 37/52, aprovou o Programa de Ação Mundial (PAM) para a pessoa com deficiência, e a década de 1983 a 1992 como tempo objetivo de executar o PAM.

Com as iniciativas acima referidas, obteve-se plausível êxito. Assim, no mesmo sentido, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou o ano de 1993 como o de início da década da igualdade de oportunidades para a pessoa com deficiência. É dentro desse espírito que se enfoca a questão da reserva de mercado na área, como maneira de garantir um início na equiparação de igualdades para a pessoa com deficiência.

A reserva de mercado expressa na legislação é o resultado da composição da norma que garante o direito de propriedade com a norma que garante à pessoa com deficiência o direito ao trabalho. Essa síntese é um passo na trilha da função social da propriedade.

A participação, a inclusão social em condições de igualdade, é um dos pilares que deve orientar toda legislação pertinente.

A sociedade tem apresentado significativos avanços. Algumas empresas já começam a investir no trabalho da pessoa com deficiência como modo de vencer tal indiferença. Só para traçar um parâmetro exemplificativo: no Brasil, ao lado de grandes montadoras de automóveis existe uma Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (Avape), que responde pela maioria do serviço de digitação das respectivas empresas. Deve aqui ser ressaltado que a Avape foi a primeira associação a obter o certificado da ISO-9002, evidentemente pelo credenciamento dos bons serviços prestados.

O Ministério Público do Trabalho de São Paulo, que aposta numa participação em condições de igualdade da pessoa com deficiência, sente necessidade, neste momento, de ajudar no incentivo às empresas para dar cumprimento à lei de reserva de mercado. Desenvolve um significativo trabalho de conscientização. Diante de eventual denúncia, ajuíza a devida ação judicial e, mesmo assim, busca uma composição na expectativa de mostrar às demais empresas o bom resultado alcançado.

Os congressos, conferências, encontros etc. sob o tema das pessoas com deficiência têm debatido, como diretriz, desenvolver em empresas públicas e privadas, um trabalho de conscientização sobre as potencialidades das pessoas com deficiência. Fica claro que elas não estão buscando favores, nem querem privilégios e muito menos paternalismo. Em síntese, as pessoas com deficiência exigem direitos, não privilégios.

O trabalho de conscientização não é senão o de evitar a indiferença daqueles setores em relação ao problema.

Os exemplos acima citados se alocam naquilo que denominamos de aspecto promocional do direito, que aponta para a possibilidade de romper a distância entre o direito formalmente válido e a realidade social. O que se busca com esse aspecto é que as pessoas obedeçam aos comandos jurídicos não pelo receio da punição, mas, ao contrário, que a obediência seja o resultado de um ato de adesão, comprometimento e participação. Nesse compasso, do ponto de vista jurídico, o trabalho de conscientização se traduz pela busca da efetividade da norma jurídica, sem fazer da punição o núcleo do convencimento.

## 10 Sistema de Cotas – Ações Afirmativas

Alguns países adotam o sistema de cotas, ou ações afirmativas, na prática de vários segmentos, objetivando proporcionar a inclusão social. Contudo, a experiência tem demonstrado que esse sistema não resolve o problema de desemprego. E como garantir o direito de todos ao trabalho? Precisa-se de uma norma que introduza limites à extensão dos direitos dos empresários, por um lado, e, por outro, salvasse, pelo menos em parte, os direitos de todos os segmentos sociais de ter acesso ao mercado de trabalho. Enfim, uma vez mais chamamos a atenção do leitor para o processo de conscientização do cidadão, sem o qual fica difícil crer na efetividade da norma constitucional, que coloca no seu preâmbulo o objetivo a ser alcançado pelo Estado Brasileiro como a realização de uma sociedade fraterna.

Exemplificando, no caso do segmento da pessoa com deficiência, a Lei 8.213, de 25.07.1991, regulamentada em 07.12.1991 pelo Decreto 357, introduz nessa questão jurídica o que os economistas costumam chamar de reserva de mercado. O Artigo 93 dispõe o seguinte:

Art. 93 – A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou Pessoa Portadora de Deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

- I – até 200 empregados 2%
- II – de 201 a 500 3%
- III – de 501 a 1.000 4%
- IV – de 1.001 em diante 5%

Com quase 15 anos de prática, a política pública caracterizada pelo sistema de cotas, para o segmento da pessoa com deficiência, tem demonstrado que ajuda no processo de inclusão social, mas não resolve o problema do desemprego.

É necessário checar se os objetivos do Estado vão ao encontro da pessoa humana ou são perpassados pela dimensão econômica. Pode parecer ironia, mas desenvolver um processo de conscientização educacional pode ficar muito mais caro, ao menos no seu início, do que programar uma política pública como as ações afirmativas.

## 11 Considerações Conclusivas

As políticas públicas de inclusão social penetraram a legislação nacional por influência da legislação internacional. Isso é salutar. A dificuldade encontrada é na concreta efetividade das normas.

Um dos direitos fundamentais da pessoa humana é o direito ao trabalho, uma conquista no plano do direito internacional e já presente nas constituições dos diversos países. Se a deficiência (seja ela mental, sensorial ou física) dificulta o acesso a esse direito, torna-se necessário buscar os meios para a superação do problema. Não importa se os meios adotados se alocam na área do direito ou não; importa que, independentemente dos meios utilizados, do ponto de vista jurídico, estará sempre buscando a efetividade da norma constitucional que garante aquele direito.

É possível falar, também, que os princípios constitucionais e prioridades pensadas pelas entidades afins já se encontram, de certa maneira, na cultura da sociedade. Não obstante, muito há o que se fazer pelas quebras de barreiras ainda existentes, na busca de uma humanização da pessoa com deficiência.

Concluindo, deve-se considerar que, salvo aquele de difícil adaptação, um contingente significativo de pessoas com deficiência podem, segura e tranqüilamente, ser incorporadas à mão-de-obra ativa do Brasil, tudo dentro do desenvolvimento de princípios de justiça social.

É neste sentido que aponta o Preâmbulo da Constituição Brasileira:

### PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a *justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna*, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (grifo nosso).

Por derradeiro, o começo da concreta efetivação de norma jurídica se dá com a sua plena correlação com os valores existentes na sociedade. É o que vimos acima demonstrado.

## 12 Referências

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *O legado de Franco Montoro*. São Paulo: Fundação Memorial; Imprensa Oficial, 2008.

AQUINO, Tomás de. *Suma teológica*. Tradução de Alexandre Correa. São Paulo: Loyola, [200-].

ARAÚJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

\_\_\_\_\_. *Proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 3. ed. Brasília, 2001, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/corde/dpdh/corde/corde\\_Liv65.asp](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/corde/dpdh/corde/corde_Liv65.asp)>. Acesso em: 25 maio 2008.

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Ed. UNB, 1988.

BALERA, Wagner. *O direito dos pobres*. São Paulo: Paulinas, 1982.

CASO, Giovanni. *Direito e fraternidade*. São Paulo: LTr; Cidade Nova, 2008.

CENDON, Paolo. (a cura di) *Handicap e Diritto*. Torino: Giappichelli, 1997.

CHALITA, Gabriel. *Vivendo a filosofia*. São Paulo: Minden, 1998.

CHARDIN, Pierre Teilhard. *Hino do universo*. São Paulo: Paulus, 1994. (Coleção Educadores da Humanidade).

CINELLI, Maurizio; SANDULLI, Pasquale. (a cura di) *Diritto al lavoro dei disabili*. Torino: Giappichelli, 2000.

COELHO, Luiz Fernando. *Lógica jurídica e interpretação das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

ENCÍCLICA *Fides Et Ratio*. Sobre as relações entre fé e razão pelo Papa João Paulo II, 14 set. 1998.

GIORDANI, Igino. *Diário de fogo*. São Paulo: Cidade Nova, 1986.

IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João Vasconcelos. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

LIMA, Alceu Amoroso. *O problema do trabalho*. Rio de Janeiro: Agir, 1956.

LIMA, Jorge da Cunha; PUSSOLI Lafaiete (Coord.). *Presença de Maritain testemunhos*. São Paulo: LTr, 1995. (Coleção Instituto Jacques Maritain).

MACHADO, Edgar de Godói da Mata. *Direito e coerção*. São Paulo: Unimarco Ed., 1999.

MARCÍLIO, Maria Luiza; RAMOS, Ernesto Lopes. (Coord.) *Ética no novo milênio: busca do sentido da vida*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2005. (Coleção Instituto Jacques Maritain).

MARITAIN, Jacques. *Humanismo integral*. Tradução de Afranio Coutinho. São Paulo: Ed. Nacional, 1945.

\_\_\_\_\_. *Os direitos do homem*. Tradução de Afranio Coutinho; prefácio de Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

MENDONÇA, Jacy de Souza. *Curso de filosofia do direito: o homem e o direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. São Paulo: RT, 1991.

\_\_\_\_\_. *Estudos de filosofia do direito*. São Paulo: RT, 1999.

MORENTE, Manuel Garcia. *Fundamentos de filosofia*. São Paulo: Mestre Jou, 1980.

NALINI, José Renato. *Uma nova ética para o juiz*. São Paulo: RT, 1994.

NUNES, Rizzatto. *Manual de filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2004.

PLATÃO. *A república*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

POZZOLI, Lafayette. Reflexos das legislações internacionais nas políticas públicas de inclusão no Brasil.

POZZOLI, Lafayette. *Maritain e o direito*. São Paulo: Loyola, 2001.

POZZOLI, Lafayette; ASSIS, Olney Queiroz. *Pessoa portadora de deficiência: direitos e garantias*. 2. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

PUSSOLI, Lafaiete. *Justiça dos tribunais ou da cidadania?* São Paulo: Cidade Nova, 1996.

PUSSOLI, Lafaiete; MARCÍLIO, Maria Luiza (Coord.). *Cultura dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 1998. (Coleção Instituto Jacques Maritain).

SANTOS, Fernando Ferreira. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *A filosofia contemporânea no Brasil: conhecimento, política e educação*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública*. Campinas: Papirus, 1996.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico*. São Paulo: LTr, 1996.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos, urgente!* São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

TOSATO, Lluiciano. *Il lavoro dei disabili*. SMilano: Il Sole 24 ore, 2000.

### Lafayette Pozzoli

Lafayette Pozzoli, advogado, pós-doutorado em Filosofia do Direito e do Estado pela Università La Sapienza, Itália. Doutor e mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela PUC – SP. Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão do Centro Universitário Eurípides de Marília – Univem. Coordenador e professor no Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e na Graduação do Univem, Marília – SP. Professor na Faculdade de Direito da PUC – SP. Secretário Executivo da Comissão de Justiça e Paz da Diocese de Marília. Consultor Internacional em Legislação para pessoa com deficiência pela Organização Internacional do Trabalho – OIT. Consultor avaliador do Inep (MEC) para Cursos Jurídicos. Membro da Comissão de Ética Profissional da OAB/Marília. Foi membro do Tribunal de Ética da OAB/SP — TED-1. Sócio efetivo do Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP. Diretor de publicações do Instituto Jacques Maritain do Brasil. Foi professor-assistente no Curso de TGD, ministrado pelo saudoso professor André Franco Montoro, Pós-Graduação PUC – SP. Publicou diversas obras, dentre elas: *Justiça dos Tribunais ou da Cidadania*, Cidade Nova, 1996; *Maritain e o Direito*, Loyola, 2001.

*Pessoa Portadora de deficiência: direitos e garantias*, Ed. Damásio, 1. ed., 1992 e 2. ed., 2005.

Recebido em 6 de maio de 2008  
Aprovado em 27 de junho de 2008