

A implementação do direito à educação superior das pessoas com deficiência no Brasil: avanços e desafios pendentes na agenda de concretização da cidadania

The implementation of the right to college education of people with disabilities in Brazil: advances and pending challenges in promoting the citizenship agenda

Rafael Lamera Giesta Cabral*
Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira**
Ulisses Levy Silvério dos Reis***

Resumo



O direito à educação superior inclusiva das pessoas com deficiência no Brasil sofreu alterações importantes nos últimos quinze anos. Com a internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), leis domésticas foram promulgadas com o objetivo de incluir estas pessoas no ambiente universitário, o que pode gerar ganhos substanciais em termos de cidadania. Existe, contudo, uma distância entre a previsão normativa de direitos e sua correspondente concretização. A partir dessa conjuntura, este trabalho analisará em que medida o estado atual de garantia do acesso ao ensino superior das pessoas com deficiência corresponde ao aprimoramento de sua cidadania. A pesquisa utilizou o método dedutivo e fez uso de fontes documentais e teóricas. Dividiu-se o trabalho em duas partes: num primeiro momento, buscou-se demonstrar como existe um liame entre o reconhecimento dos direitos humanos das pessoas com deficiência e a construção da cidadania; a seguir, investigou-se o estado atual da política pública nacional sobre o assunto em termos de conquistas e desafios. Foi possível concluir que existem avanços em termos de construção de uma agenda inclusiva no ensino superior das pessoas com deficiência que repercute no fortalecimento da sua cidadania, mas ainda há importantes obstáculos a serem enfrentados no aspecto prático de sua efetivação.



Palavras-chave: Cidadania. Pessoas com Deficiência. Educação Superior.



Abstract

The right to inclusive higher education for people with disabilities in Brazil has undergone main changes in the last fifteen years. With the internalization of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006), several domestic laws were enacted to include these people in the university environment, which can generate substantial gains in terms of citizenship. However, there is a gap between the normative provision of rights and its corresponding realization. Based on this situation, this paper will analyze to what extent the current state of guaranteeing access to a college education for people with disabilities corresponds to the improvement of their citizenship. The research is based on the deductive method and documentary and theoretical sources. This work was divided into two parts: first, we sought to demonstrate how there is a link between the recognition of the human rights of people with disabilities and the construction of citizenship; then, the current state of national public policy on the subject was investigated in terms of achievements and challenges. It was possible to conclude that there are advances in terms of building an inclusive agenda in higher education for people with disabilities that have an impact on strengthening their citizenship, but there are still relevant challenges to be faced in the practical aspect of its effectiveness.

Keywords: Citizenship. Disabled persons. Higher education.

*   Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Atualmente, é professor adjunto no curso de Direito e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Mestrado Acadêmico) e docente no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP Mestrado Profissional) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). É editor-chefe da Revista Jurídica da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (REJUR). E-mail: rafaelcabral@ufersa.edu.br

**   Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Sociais e Humanas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Especialista em Direitos Humanos (UERN). Bacharel em Direito (UERN). Professor efetivo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), desde 2014. Coordenador do Projeto de Extensão Direitos Humanos na Prática (DH na Prática) e do Núcleo de Práticas Jurídicas da UFERSA (NPJ/UFERSA). E-mail: ramon.reboucas@ufersa.edu.br

***   Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). Especialista em Direitos Humanos e Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Professor Adjunto A-2 da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), onde é coordenador do Curso de Graduação em Direito (2019-2021), leciona disciplinas relacionadas ao campo do Direito Privado e coordenou o Curso de Especialização em Direito Constitucional e Tributário (2018). É vice-líder do Grupo de Pesquisa em História do Constitucionalismo Brasileiro: a construção social da cidadania e a mudança constitucional no Brasil entre 1920 a 1988 (DGP/CNPq/UFERSA). E-mail: ulisses.reis@ufersa.edu.br

1 Introdução

Em 21 de março de 2017, a jornalista Marina Wentzel publicou na BBC¹ Brasil uma matéria em que relatou a luta de uma mãe para conseguir o direito à educação de sua filha, uma criança brasileira com *síndrome de Down*, em uma escola comum na Suíça². A notícia chamou atenção principalmente por vir à tona no mesmo dia em que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou o Relatório de Desenvolvimento Humano, que colocava a Suíça em 2º lugar (empatada com a Austrália) no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com escore 0,939.

A matéria narrou a luta da família Nogueira para permitir que Letícia, de 15 anos, pudesse ser incluída em uma escola convencional no Cantão de Vaud (Suíça), sem distinções. O desafio era confrontar o entendimento doméstico de que crianças com *síndrome de Down* deveriam ser colocadas em escolas para crianças especiais. Segundo o relato de Wentzel (BBC News Brasil, 2017), em entrevista com a genitora de Letícia, o caminho para a não exclusão foi de altos e baixos, com diversas reuniões, negociações e testes: “parecia uma banca de júri, várias pessoas entrevistando minha filha para ver se ela sabia mesmo aquilo tudo. Eles ficaram surpresos de ver como ela é articulada e decidida. Quando terminaram aquela sabatina, eles disseram: ‘Está bem Letícia, o cantão de Vaud vai dar uma chance para você’”, relatou a emocionada Denise (mãe de Letícia).

O caso de Letícia demonstra uma mobilização das autoridades suíças. Mas, sem a insistência da mãe, a barreira imposta pelas leis domésticas prevaleceria contra um direito fundamental das pessoas com deficiência: o de não ser tratado ou submetido à discriminação com base na sua condição, uma vez que possuem os mesmos direitos e liberdades que outras pessoas, os quais emanam da dignidade e da igualdade inerentes a todos.

Os desafios encontrados por pessoas com deficiência têm se arrastado por anos e a necessidade de eliminação da discriminação não é privilégio de nenhuma sociedade, seja ela considerada socialmente avançada ou não. No Brasil, desde a vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência é uma garantia que deve ocorrer preferencialmente na rede regular de ensino³. Depois de mais de 30 anos, essa não é uma realidade em todo o país. Embora o caso relatado nos parágrafos acima trate do nível educacional básico, este trabalho lidará com a situação análoga, com foco no cenário da educação superior.

Nas democracias, a correlação desencadeada pela ideia de ter direitos nem sempre repercute em acesso pleno ao seu respectivo exercício. O não acesso aos direitos consagrados por textos constitucionais, tratados e tantas outras ações legislativas tem se tornado regra em muitas sociedades do globo. A violação de direitos vem se naturalizando por ações e omissões de governos e da própria sociedade civil, e, depois de 70 anos de aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a concepção de universalização de direitos se encontra num momento nevrálgico.

As últimas transformações colocam em destaque a inclusão das pessoas com deficiência para o ensino superior e a sua justificativa se encontra no próprio histórico da educação especial no Brasil. Desde a década de 1990, educadores de vários níveis se dedicaram a superar a dicotomização e a fragmentação dos sistemas escolares (regular e especial), com intuito de criarem condições de inclusão de alunos deficientes e não deficientes no mesmo espaço educacional⁴. Em pouco mais de 20 anos, esses esforços colaborativos produziram realidades diversas e que projetam outros desafios para o acesso ao ensino superior.

Essa conjuntura atende também a uma evolução técnico-legislativa na matéria. Primeiro, o Brasil, por meio do Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, promulgou internamente a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Facultativo, ambos de 2006; a convenção principal estipula regras sobre o acesso à educação em seu Art. 24. Anos depois, foi promulgada a Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou o “Estatuto da Pessoa com Deficiência”), que traz um capítulo próprio sobre o tema dos Arts. 27 a 30. Por fim, a Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016, alterando a chamada “lei das cotas” (Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012), ampliou as políticas afirmativas de

¹ British Broadcasting Corporation. Corporação Britânica de Radiodifusão, mais conhecida pela sigla BBC.

² Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39338288?ocid=socialflow_facebook. Acesso em: 21 jul. 2020. A referência completa à reportagem encontra-se ao fim do artigo.

³ CF/1988. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

⁴ Para maiores detalhes, ver NOZU, RIBEIRO e CABRAL (2021); RODRIGUES e NOZU (2019) e ainda NOZU, BRUNO e CABRAL (2018).

inclusão para dispor sobre reserva de vagas para pessoas com deficiência em cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino superior (IFES).

Essas ações de inclusão devem ser compreendidas dentro de um espectro amplo. Não apenas porque promovem a extensão de direitos a segmentos da população, historicamente marginalizados, mas porque é um desdobramento de uma democracia em consolidação. No mesmo sentido, o asseguramento de tais direitos não existe num vácuo normativo-institucional internacional. Como o passo a passo descrito no parágrafo anterior sugere, existe uma associação entre a ratificação do documento internacional vinculante (tratado) e a ampliação de normativas domésticas que visam dar maior amplitude ao acesso à educação superior no Brasil para pessoas com deficiência. No momento, é importante verificar se o desenvolvimento desta política pública guarda consonância com os objetivos a partir dos quais ela foi pensada.

Este trabalho parte do pressuposto de que a concretização do direito à educação superior das pessoas com deficiência insere-se numa perspectiva de participação democrática e afirmação da cidadania. Assim, a pesquisa problematizará se as políticas educacionais adotadas legalmente no Brasil, voltadas à inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior, se valem de estratégias e instrumentos adequados à garantia da participação cidadã, aptos a viabilizar não a efetiva emancipação educacional.

O trabalho foi elaborado a partir do método dedutivo e com recurso a fontes documentais e teóricas. Foram analisadas a legislação doméstica (Constituição e leis) e as convenções internacionais sobre o assunto, a fim de compreender as obrigações assumidas e criadas pelo Estado em relação à educação superior das pessoas com deficiência. Além disso, recorreu-se a um relatório produzido pelo Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que fornece dados concretos para confrontar as políticas domésticas com as recomendações apresentadas no seio internacional. Toda a análise foi realizada em interlocução com um referencial teórico que dialoga com as categorias da cidadania e dos direitos humanos.

O trabalho está dividido em duas seções. Na primeira, busca-se integrar a consagração dos direitos das pessoas com deficiência em documentos jurídicos e os efeitos desejáveis para e nas democracias, visto que, mesmo diante da incapacidade de se oferecer uma cidadania de alta intensidade, essa garantia de direitos promove uma alternativa para a tutela de dignidade-liberdade destas pessoas. Na segunda seção, serão apresentados a construção da política nacional do direito à educação superior das pessoas com deficiência no Brasil e os desafios por ela enfrentados, dando-se ênfase à sua limitação perante os entraves pontuados pelo mecanismo de monitoramento da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

São muitos os entraves enfrentados no Brasil tanto na agenda ampla e geral da educação superior quanto na específica e complexa pauta do tratamento das pessoas com deficiência. Unir esses dois objetos de políticas públicas e analisá-los conjuntamente, ao mesmo tempo em que tornará visível as dificuldades de lidar com os temas, servirá para formular alternativas plausíveis para o seu aperfeiçoamento.

2 Democracia, cidadania e a proteção às pessoas com deficiência enquanto direito humano

A promulgação da *Constituição Federal de 1988* fez com que o Brasil se organizasse, formalmente, como um regime democrático e, em mais de 30 anos, muitos desafios colocados na década de 1980 ainda não foram superados⁵. Os avanços que marcam a ruptura e a continuidade deste processo não podem ser compreendidos sem se levar em consideração a mancha do legado autoritário da ditadura civil-militar de 1964-1985, presente tanto nas instituições governamentais quanto na própria sociedade civil.

Na maioria das vezes, o legado autoritário pode ser percebido na forma como os direitos são concertados na arena política ou como se faz presente nos processos de transição para a democracia. No caso brasileiro (e também no argentino), como registrou O'Donnel (1993), o regime burocrático-autoritário foi essencialmente de exclusão. A transição de um regime autoritário para um democrático foi dolorosa, principalmente quando o direito à verdade e à memória, ou a punição aos perpetradores de violações de direitos humanos e a reforma das instituições para a democracia não ocorreram de maneira plena.

A forma como o Estado brasileiro se entrelaçou com a sociedade após 1988 deu um tom significativo sobre as características da provável democracia que se consolidaria, duraria ou fracassaria no país. Os altos e baixos do

⁵ Alguns dos desafios da transição democrática ainda sequer foram enfrentados, tais como a superação de parte da legislação e das práticas autoritárias produzidas pelo regime da ditadura civil-militar de 1964-1985.

processo democrático brasileiro podem ser classificados no conceito de Poliarquia desenvolvido por Dahl (1997), uma vez que o país possui dirigentes eleitos, eleições (livres, justas e frequentes), liberdade de expressão, fontes alternativas de informação e uma espécie de cidadania inclusiva. Contudo, as poliarquias podem ser fruto de uma dinâmica política peculiar, gerando resultados diferentes quando cotejadas com outras experiências democráticas.

Ao se olhar com atenção para a indagação “o que é democracia?”, a teoria política remete à ideia de que a democracia é um regime que proporciona oportunidades para: i) a participação efetiva; ii) a igualdade de voto; iii) a aquisição de entendimento esclarecido; iv) o exercício do controle definitivo do planejamento; e v) a inclusão dos adultos (DAHL, 2001).

Esses critérios são importantes, registra Dahl (2001), porque são pontos de partida que auxiliam na demonstração (pretensamente) ideal de uma sociedade, em que todos são politicamente iguais na determinação dos destinos da comunidade política. Para indicar como é complexo até mesmo conceituar democracia, é possível, nesta definição, criticar que a inclusão dos adultos já poderia ser uma discriminação a crianças e adolescentes. Se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros na expressão de seus pontos de vista, é provável que as aspirações daqueles prevaleçam. Se os votos de alguns são contados com peso superior em relação aos outros, podem criar exceções políticas que contrariam a igualdade social. Se todos são igualmente qualificados para participarem, é necessário que tenham acesso às informações para qualificar a tomada de decisão e, uma vez presentes estas condições, possibilite-se que todos possam controlar as ações do governo com a inclusão do maior número de pessoas.

Esses critérios, quando incorporados nas instituições e na cultura política, também produzem consequências desejáveis. Dahl (2001) elenca, no mínimo, 10 vantagens presentes na democracia, pois ela: i) evita a tirania; ii) promove os direitos essenciais; iii) assegura a liberdade geral; iv) promove a autodeterminação; v) estimula a autodeterminação moral; vi) contribui para o desenvolvimento humano; vii) protege os interesses pessoais essenciais; viii) busca a igualdade política; ix) fomenta a paz; e x) instiga a prosperidade.

Mais uma vez, o contexto brasileiro chama a atenção de O’Donnell (1993), lançadas no início da década de 1990. As contribuições deste autor auxiliam na compreensão do contexto da redemocratização brasileira. Os processos de redemocratização que se seguiram na América Latina, entre as décadas de 1970 a 1990, tiveram características diferentes e complexas. Seguir tipos ideais como modelo explicativo para experiências tão diferentes pode não ser adequado frente à problemática da democratização. Quando se integram os critérios democráticos e suas vantagens a médio e longo prazo, pode-se perceber que cada um daqueles pontos leva a uma direção central focalizada no Estado. Mas o mesmo autor adverte para que se tome cuidado com a crença desenfreada na capacidade de o Estado promover a democracia e a cidadania, pois ele também é fruto das assimetrias de poder presentes na sociedade⁶.

Da sistematização acima e do conjunto de relações sociais que estabelecem uma determinada ordem, não pode ser excluído o caráter ideológico do Estado frente aos direitos. Nas democracias modernas, o Estado acabou por reivindicar a atribuição de ser o criador dessas ordens e, na tarefa de distribuir justiça por intermédio de seu sistema legal (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), exterioriza uma ordem não igualitária e tampouco socialmente imparcial.

A formalização do sistema legal criado se funda na produção normativa (Constituição, leis, decretos, resoluções, etc.) e na presunção de que ela é igual para todos os cidadãos. Esse arranjo institucional se estruturou, em termos de direitos fundamentais, na concepção de cidadania, compreendida, dentro da máxima arendtiana, como a ideia do “direito a ter direitos”, pois, como destaca Lafer:

A igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos (LAFER, 1997, p. 58).

As inúmeras relações que compõem o Estado podem ser representadas pelos sistemas da economia, da política, do direito, dos movimentos sociais, da educação, da saúde e de tantos outros possíveis. Esses

⁶ “É um erro reificar o Estado; isto é, ver como uma coisa só o Estado e o aparelho do Estado (ou, equivalentemente, o setor público, ou o agregado das burocracias públicas). [...] Mas o Estado é também, e não menos fundamentalmente, um conjunto de relações sociais que estabelece uma certa ordem, e em última instância a sustenta com uma garantia coercitiva centralizada, sobre um dado território. Muitas dessas relações são formalizadas em um sistema legal criado e sustentado pelo Estado. O sistema legal é uma dimensão constitutiva do Estado e da ordem que ele estabelece e garante sobre um dado território. Essa ordem não é uma ordem igualitária e socialmente imparcial; tanto no capitalismo como no socialismo burocrático ela sustenta, e ajuda a reproduzir, relações de poder sistematicamente assimétricas.” (O’DONNELL, 1993, p. 125).

sistemas são o núcleo duro da cidadania. Assim, em contexto de redemocratização e até mesmo em democracias consolidadas, há uma necessidade de que haja uma conexão entre a democracia e a cidadania. O'Donnel (1993) compreende que, quando a dimensão autoritária se mescla de modo complexo e poderoso com a dimensão democrática e o Estado é incapaz de impor sua legalidade, acaba-se por sustentar uma democracia com cidadania de "baixa intensidade".

O espaço de experiência democrática no Brasil parece se articular no viés da cidadania de baixa intensidade. Por mais que o sistema legal tenha como pressuposto a igualdade política de seus cidadãos, o exercício da cidadania não se estende a todos de maneira sólida ou com alta intensidade, nos termos desenvolvidos por O'Donnell.

Na prática, os direitos civis, políticos e sociais de um número significativo de pessoas se encontra em uma área cinzenta, entre aquilo que é colocado pelo sistema legal e sua implementação, o que pode ser explicado por fracas ações afirmativas ou outras políticas públicas de inclusão. Conforme destaca Hirschman (1992, p. 9): "a perturbadora experiência de ver-se excluído, não só das opiniões, mas de toda a experiência de vida de grande número dos nossos contemporâneos, é, com efeito, típica das sociedades democráticas modernas". Em alguns segmentos da sociedade, o muro e as barreiras de exclusão permanecem intactos mesmo em tempos de aclamação universal de direitos; e, dentro deste contexto, pode-se citar a condição das pessoas com deficiência.

Nos últimos 15 anos, algumas fissuras nesse muro de exclusão começaram a surgir. Um exemplo disso e que merece destaque ocorreu quando a Organização das Nações Unidas (ONU) ampliou a atenção internacional e patrocinou a criação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a ONU vem se debruçando sobre um dos principais problemas que marcam as reflexões da filosofia política. E sobre isso fica a dúvida: como fazer com que as facções convivam de forma pacífica sem se autodestruírem? Essa é uma questão filosófica que remonta à Grécia antiga. Tanto Platão quanto Aristóteles enfrentaram esses desafios, ora com a proposta universalista do primeiro ou com a versão particularista do segundo. A Declaração de 1948 registra a concepção universalista, mas, ao mesmo tempo, as inúmeras convenções criadas a partir dela (que versaram sobre direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, sobre os direitos da mulher, da criança, sobre a proibição da escravidão, dos trabalhos forçados e de práticas similares, sobre os refugiados, acerca da prevenção e repressão do crime de genocídio, das ações contra a tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, por exemplo) marcam o panorama das particularidades dos direitos humanos em situações especiais.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) se inseriu tardiamente no processo de ampliação dos direitos do seu público-alvo. Trata-se de uma particularidade que impõe aos Estados parte uma mudança significativa em suas legislações. Assim, sabe-se que o Brasil passou por uma longa trajetória de ajustes para adequar sua legislação ao documento; e que as principais respostas legislativas foram a Política Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, instituída pelo Decreto n. 7.612, de 17 de novembro de 2011, a Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e a Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016, que instituiu as cotas em favor destas pessoas nos institutos e universidades federais, documentos estes que serão analisados na seção posterior.

Essas alterações se inserem em um contexto complexo sobre as pessoas com deficiência e, curiosamente, se pautam no reconhecimento da igualdade de direitos como desdobramento pleno da dignidade humana. A necessidade de se registrar em um tratado, em pleno século XXI, que Estados devem promover, proteger e assegurar o desfrute pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por parte das pessoas com deficiência, para promover o respeito à sua inerente dignidade, reflete uma perturbadora experiência que remete à ideia de uma exclusão que se naturalizou, silenciada pelas altas condições de desigualdade.

No Brasil, o desenvolvimento dos direitos de cidadania não ocorreu de forma estruturada, tal como compartilhou Marshall (1967), ao relatar a experiência inglesa, para quem o século XVIII trouxe os direitos civis, o século XIX fez surgir os direitos políticos e, no século XX, eclodiram os direitos sociais/econômicos. Por aqui, para compreender a cidadania, é preciso analisar a concretude desse fenômeno histórico. O acesso aos direitos de liberdade, por exemplo, não era uma garantia de acesso aos direitos políticos. A realidade brasileira não é fruto da mesma experiência cronológica dos ingleses e, conforme destaca Carvalho (2010), a ordem local foi invertida. Para esse autor, possivelmente, os direitos sociais chegaram primeiro, na década de 1930, justamente quando se suprimiam os direitos políticos e se reduziam os direitos civis.

A ótica progressista de Marshall (1967) e a análise de Carvalho (2010) são profícuas, principalmente, para permitir questionar essa linearidade representada pelo desenvolvimento dos direitos de cidadania. Em uma crítica contundente ao trabalho de Marshall, Hirschman (1992) procurou identificar que cada uma das três investidas progressistas de Marshall (de que os direitos civis, políticos, sociais e econômicos se desenvolveram um em decorrência do outro) foi seguida por contrainvestidas ideológicas e que muitas das reações estiveram na origem de lutas sociais e políticas convulsivas as quais, geralmente, levaram a recuos dos programas progressistas pretendidos, como também a muita dor e miséria humanas.

O desenvolvimento da crítica de Hirschman (1992, p. 13) pode ser compreendido nos seguintes termos: “a primeira reação é o movimento que se seguiu (e se opôs) à afirmação da igualdade perante a lei e dos direitos civis em geral”. Essa reação estava ligada aos primeiros anos da Revolução Francesa e, certamente, refletia mais uma contrariedade aos eventos que culminaram na Revolução e produção do texto do que ao conteúdo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). No entanto, o discurso contrarrevolucionário radical acabou por dissuadir os efeitos positivos ou negativos da Revolução e a projeção de igualdade passou a ser atacada por representar um “efeito perverso”, em que “qualquer ação proposital para melhorar um aspecto da ordem econômica, social ou política só serve para exarcebar a situação que se deseja remediar” (HIRSCHMAN, 1992, p. 15). Trata-se da tese da perversidade.

A segunda onda reacionária se opôs ao sугráfio universal, que estabelecia a ampliação do direito de voto. Hirschman aponta que, nesta segunda reação, poucos eram os autores que declaravam especificamente o objetivo de fazer recuar os avanços da participação popular na política. Contudo, não deixa de esclarecer que, durante muitos anos, essa reação acumulou argumentos concebíveis para menosprezar as massas, a maioria e a ideia de governo democrático: “apesar de fazer poucas propostas de instituições alternativas, grande parte dessa literatura prevenia, explícita ou implicitamente, contra os perigos extremados que ameaçavam a sociedade, como resultado da tendência à democratização” (HIRSCHMAN, 1992, p. 14). Tratava-se da tese da incapacidade que sustenta as tentativas de transformação social enquanto infrutíferas, pois simplesmente não conseguem “deixar uma marca”.

A terceira onda reacionária foi contemporânea ao modelo de *Welfare State* e mirou na tentativa de fazer recuar ou “reformular” alguns dos seus aspectos. Trata-se da tese da ameaça, que “argumenta[va] que o custo da reforma ou mudança social é alto demais, pois coloca em perigo outra preciosa realização anterior” (HIRSCHMAN, 1992, p. 16).

No Brasil, o desenvolvimento dos direitos de cidadania também não ocorreu de forma homogênea ou sem desafios. Dadas as características nacionais, conforme apontou Carvalho (2010), é possível registrar que grande parte das reações foram gestadas dentro do próprio Estado. Tomando-se a década de 1930 como um ponto de inflexão neste modelo de “cidadania”, as soluções nacionais foram construídas sob a tutela de um complexo autoritarismo. Muitos direitos, como os sociais (regulação do trabalho, da previdência, da saúde e da educação), os políticos (ampliação do eleitorado com o Código Eleitoral de 1932, que instituiu o voto feminino) e os civis foram compreendidos dentro do questionável conceito de paternalismo social do Estado frente à sociedade civil.

As escolhas do passado refletem, certamente, em consequências para o presente; e com os direitos civis, políticos e sociais, isso não foi diferente. Muito embora seja possível observar os avanços legislativos e de exercício de direitos inéditos no pós-1988, o Estado brasileiro ainda não foi capaz de institucionalizar inúmeros direitos aos seus cidadãos. Se o que grassa no Brasil é uma cidadania de baixa intensidade, grupos minoritários ou com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial são os principais afetados nesta correlação desigual de direitos.

Nesse contexto, os direitos das pessoas com deficiência se destacam, paradoxalmente, por sua negligência, inicialmente, e por sua violação, mais recentemente, quando há declarações ou afirmações de direitos⁷. Uma das razões é que o próprio conceito de deficiência é um conceito em evolução e que deve estar sempre aberto à possibilidades interpretativas. A legislação jamais pode ser estática em relação aos direitos dos deficientes e ela, em conjunto com as práticas inclusivas, deve estar disposta a implementar diálogos intergeracionais capazes de integrar a mudança social para que todos tenham o direito de pertencimento a uma comunidade política.

⁷ Nesse sentido, é válida a análise feita por Niklas Luhmann (2000, p. 158): “A forma mais atual de afirmação dos direitos humanos poderia ser assim, simultaneamente, a mais original (mais natural). Normas são reconhecidas por meio de suas violações; e os direitos humanos na medida em que são descumpridos. Assim como frequentemente as expectativas tornam-se conscientes por via de sua frustração, assim também as normas frequentemente pela ofensa a elas. A situação de frustração conduz nos sistemas que processam informações à reconstrução de seu próprio passado, ao processamento recorrente, com resgate e apreensão do que no momento for relevante. Parece que a atualização dos direitos humanos, hoje, utiliza-se em nível mundial primariamente deste mecanismo”.

A seguir, passa-se a discutir como as ações legislativas sobre os direitos das pessoas com deficiência podem propiciar a concretização do acesso à educação superior, dentro de uma perspectiva que alie transformação participativa na democracia em desdobramento prático da cidadania com alta intensidade.

3 A regulamentação da política de acesso à educação superior na legislação internacional e doméstica: os avanços e desafios na implementação brasileira

As ações legislativas produzidas no âmbito da ONU e as transformações que elas operam nos sistemas jurídicos dos seus Estados-parte têm um potencial significativo para incluir as pessoas com deficiência em um novo *status* no espaço público. O texto convencional de 2006 é um importante marco, mas há outras iniciativas feitas pelos Estados que antecedem esse período.

No Brasil, as legislações de apoio às pessoas com deficiência estão presentes desde 1988. No entanto, em que pese o lento esforço legislativo observado no país, essa condição pessoal sempre impôs limites ao exercício de direitos. Diante disso, a Convenção é um bom ponto de partida, por reconhecer que a deficiência é um conceito em evolução, principalmente, por constatar que tal condição resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com os demais. Ela foi promulgada internamente, como já dito, por meio do Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, sendo o primeiro tratado ratificado pelo Congresso Nacional na forma do Art. 5º, § 3º, da Constituição⁸, o que lhe outorga a natureza jurídica equivalente a uma emenda constitucional.

A concepção de deficiência, como um conceito em evolução, permite uma interpretação aberta sobre a diversidade das pessoas com deficiência (inclusive daqueles que requerem maior apoio), que podem se expandir ou não frente às novas barreiras erigidas em contextos específicos. Ao vislumbrar impedimentos que dificultem a participação dessas pessoas na sociedade em igualdade, devem ser criados mecanismos e alternativas para a inclusão com autonomia, independência individual e liberdade para fazer as próprias escolhas. A Convenção também avançou em firmar um parâmetro conceitual ao considerar que pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (Art. 1º).

De forma clara, o conceito de deficiência inclui o meio (o ambiente), não atrelando ou atribuindo uma espécie de “culpa” ou responsabilidade exclusiva da pessoa que está impedida ou possui dificuldades peculiares, necessidades específicas, para participar da vida em sociedade. A deficiência, assim, passa a ser contextualizada e, de certa maneira, compartilhada com a comunidade política.

O deficiente não “porta” a deficiência e esta nova orientação impacta na forma como as definições da pessoa com deficiência serão revisadas nos Estados que ratificaram a Convenção. Segundo Gaburri (2016), no Brasil, por exemplo, dois modelos eram utilizados no ordenamento jurídico para definir se uma pessoa podia ser considerada com deficiência ou não. Tratava-se do modelo médico, iniciado na década de 1960, referenciado pelo paradigma de serviços específicos, como escolas especiais, entidades assistenciais e centros de reabilitação, e o modelo social, que visava a inclusão social, com esforços mútuos para a inserção da pessoa com deficiência.

O regramento da Convenção segue o modelo social, principalmente ao afirmar que a avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar para considerar os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação. Esse tipo de diagnóstico holístico, portanto, não se reporta apenas ao indivíduo, mas indica atitudes e transformações que competem ao Estado e à sociedade civil, os quais precisam reconhecer suas deficiências.

Conforme demonstra Izabel Maria Madeira de Loureiro Maior, em apresentação ao livro editado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República sobre a Convenção (MAIOR, 2008, p. 21): “a ONU abriu suas portas, pela primeira vez para a sociedade civil organizada, na elaboração, em tempo recorde, da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (2002 a 2006)”. Para a citada autora, com isso, “A ONU mudou antes e transformou-se ainda mais, com o êxito das negociações maduras, sensatas e progressistas da convenção [...]”.

⁸ CF/1988. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Essas transformações podem ser observadas a partir dos princípios que inspiram a Convenção (Art. 3º): i) o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas e a independência das pessoas; ii) a não-discriminação; iii) a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; iv) o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana; v) a igualdade de oportunidades; vi) a acessibilidade; vii) a igualdade entre o homem e a mulher; e viii) o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência sobre a preservação de suas identidades.

Esses princípios foram incorporados nos cinquenta artigos que compõem o texto da Convenção e, em decorrência deles, os Estados-parte se comprometeram na adoção de todas as medidas necessárias, inclusive legislativas e administrativas, visando a modificação ou revogação de leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes que possam constituir discriminação contra pessoas com deficiência.

Após a Convenção ter sido incorporada em patamar equivalente a uma emenda constitucional, era de se esperar que a legislação infraconstitucional sofresse alterações com vistas a uma harmonização normativa. A principal modificação legislativa nesse ponto ocorreu com a promulgação da Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Mais recentemente, promulgou-se também a Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016, que alterou a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012 (que trata sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio), para acrescentar reserva de vagas para pessoas com deficiência nos ensinos básico e superior federais. Inspiradas nos termos da Convenção, as leis domésticas incorporaram um conjunto significativo de ações de promoção e proteção aos direitos das pessoas com deficiência, especialmente, ao estabelecer marcos, conceitos e orientações educativas para as gerações presentes e futuras.

A título de exemplo, o Estatuto da Pessoa com Deficiência destaca que essa condição não afeta a capacidade civil da pessoa, inclusive para a constituição de família pelo casamento ou união estável; para o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos; para o exercício do direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar, bem como conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória; para exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária e exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas (Art. 6º).

Esse reconhecimento de não ser incapaz tem se tornado de fundamental importância para a compreensão e extensão dos direitos de cidadania às pessoas com deficiência. Argumentar sobre direitos e utilizar o termo cidadania para englobá-los, por outro lado, não parece ser inédito. Numerosos trabalhos lançaram mão desses argumentos para a produção de narrativas que integrem experiências de direitos civis, políticos e sociais para comunidades ou grupos sociais dos mais variados. Por mais que seu uso possa ter alcançado um número expressivo de pessoas, tratar sobre cidadania ainda é necessário, principalmente, em países incapazes de garantir a efetividade de direitos a grande parte de seus cidadãos.

Uma das grandes alterações legislativas foi a modificação da teoria da incapacidade civil, que excluiu as pessoas com deficiência do rol de pessoas absolutamente incapazes (Estatuto da Pessoa com Deficiência, Art. 84, § 2º; Código Civil de 2002, 1.783-A). Em decorrência desta alteração, o legislador estabeleceu um novo instituto jurídico, designado como tomada de decisão apoiada. Pela definição legal, a tomada de decisão apoiada é o processo pelo qual a pessoa com deficiência elege, pelo menos, duas pessoas idôneas, com as quais mantenha vínculos e que gozem de sua confiança, para prestar-lhe apoio na tomada de decisão sobre atos da vida civil, fornecendo-lhes os elementos e informações necessários para o exercício desses direitos.

Como se pode observar, o procedimento visa criar meios para que as pessoas com deficiência possam exercer pessoalmente atos da vida civil com maior autonomia, na proporção de suas necessidades⁹. Cuida-se de um instituto alternativo ao da curatela, que permanece válida para aqueles que não puderem exprimir suas vontades, bem como outras hipóteses legais não relacionadas à condição de ser pessoa com deficiência. Considera-se que

⁹ Com a entrada em vigor do Estatuto, parte da literatura questionou se, ao atribuir essa maior autonomia às pessoas com deficiência, não teria a legislação deixado de protegê-las das intempéries da vida. Esse é um questionamento válido. No entanto, segue-se aqui a visão de Pereira e Brazzale (2017), para quem, ao reconhecer a capacidade decisória das pessoas com deficiência no campo existencial, o Estado certificou sua dignidade por meio da maior autonomia. Diminuiu-se o aspecto "paternalista" do comportamento estatal em prol do reconhecimento de que tais indivíduos merecem o mesmo respeito que os demais para decidirem sobre aspectos existenciais da sua vida. Quanto ao âmbito patrimonial, subsiste o instrumento tradicional da curatela.

essa alteração na legislação doméstica foi estimulada pelo Art. 12 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), que estabelece o pleno reconhecimento da igualdade perante a lei. O modelo de tomada de decisão assistida é uma forma de evitar que toda pessoa com deficiência seja alvo de interdição e tida como incapaz; conferindo, com isso, a primazia a sua vontade e não à figura do curador.

Especificamente com relação ao direito à educação, a Convenção (Art. 24) demanda que os Estados-parte construam um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, com aprendizado ao longo da vida para as pessoas com deficiência, sobretudo, com cuidados especiais em relação à garantia de que o ensino seja provido com os meios de acessibilidade inerentes às suas limitações (linguagem de sinais, braile, escrita alternativa etc.). No Art. 24, item 5, o texto convencional aduz que é obrigação dos Estados-parte garantir o acesso das pessoas com deficiência ao ensino superior em geral e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições, além de empregar adaptações razoáveis.

No mesmo sentido, a *Agenda 2030* para o desenvolvimento sustentável, firmada pela ONU com o objetivo de estabelecer um plano de ação para garantir às pessoas paz e prosperidade, determina, em seu Objetivo 04, que, até o referido ano, devem ser garantidos a todas as pessoas, incluindo as que possuem deficiência, o acesso a todos os níveis de formação profissional (4.5)¹⁰. Com isso, a Organização repete o teor das determinações constantes na Convenção de 2006.

O Estatuto segue a gramática similar de assegurar às pessoas com deficiência um sistema educacional inclusivo, em todos os níveis, para usufruto ao longo da vida. É obrigação do poder público assegurar, incentivar, acompanhar e avaliar – segundo a lei – o acesso à educação superior, profissional e tecnológico em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, além de incluir – nos conteúdos curriculares de nível superior e profissional, técnico e tecnológico – temas relacionados à pessoa com deficiência (Art. 28, XIII e XIV). No que diz respeito ao ingresso no ensino superior propriamente dito, o Art. 30 garante uma série de ações afirmativas que o poder público e a iniciativa privada devem cumprir nos exames de admissão nas universidades e nos institutos de educação profissional técnica e tecnológica que dizem respeito às estratégias para a recepção desses estudantes e à realização das provas¹¹, sem tocar em ações afirmativas com relação à garantia do seu ingresso no ensino superior.

O passo a mais em relação ao Estatuto foi dado pela *Lei n. 13.409*, de 28 de dezembro de 2016. Ao alterar os Arts. 3º, 5º e 7º da *Lei n. 12.711*, de 29 de agosto de 2012, ela acrescentou as pessoas com deficiência ao rol de cidadãos com direito à reserva de vagas (cotas) no ensino superior e técnico/tecnológico de nível médio nas instituições federais de ensino superior, ao lado dos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (Art. 1º). Com isso, desde o início de 2017, as seleções para ingresso nas IFES passou a contar com reserva de vagas para pessoas com deficiência. Este feito caracteriza-se como uma ação afirmativa responsável por garantir o cumprimento da obrigação internacional do Estado brasileiro de assegurar que tais indivíduos recebam uma educação continuada ao longo da vida, embora se saiba que o quantitativo de vagas ofertado seja bem aquém da demanda do país¹².

A inclusão das pessoas com deficiência não parou no âmbito dos cursos de graduação. Isso porque o Ministério da Educação (MEC) emitiu a *Portaria Normativa n. 13*, de 11 de maio de 2016, que, respeitada a autonomia universitária, determinou às IFES a fixação de reserva de vagas em seus programas de pós-graduação (mestrados acadêmico e profissional e doutorado) para negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência (Art. 1º). Cabe à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) gerenciar a elaboração periódica do censo

¹⁰ Agenda 2030. Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. [...] 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.

¹¹ Estatuto da Pessoa com Deficiência, Art. 30. Nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, devem ser adotadas as seguintes medidas: I - atendimento preferencial à pessoa com deficiência nas dependências das Instituições de Ensino Superior (IES) e nos serviços; II - disponibilização de formulário de inscrição de exames com campos específicos para que o candidato com deficiência informe os recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva necessários para sua participação; III - disponibilização de provas em formatos acessíveis para atendimento às necessidades específicas do candidato com deficiência; IV - disponibilização de recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva adequados, previamente solicitados e escolhidos pelo candidato com deficiência; V - dilação de tempo, conforme demanda apresentada pelo candidato com deficiência, tanto na realização de exame para seleção quanto nas atividades acadêmicas, mediante prévia solicitação e comprovação da necessidade; VI - adoção de critérios de avaliação das provas escritas, discursivas ou de redação que considerem a singularidade linguística da pessoa com deficiência, no domínio da modalidade escrita da língua portuguesa; VII - tradução completa do edital e de suas retificações em Libras.

¹² Para não falar nas pessoas com deficiência que sequer têm garantidos os seus direitos mais elementares, como saúde, moradia, educação básica, assistência, alimentação, etc. Apesar disso, os dados coletados anualmente pelo Censo da Educação Superior apontam para um crescimento de matrículas de pessoas com deficiência. Os relatórios estão disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 21 jul. 2020.

discente da pós-graduação para fins de acompanhar as ações de inclusão dessas pessoas no sistema nacional de pós-graduação (Art. 3º). Assim, essa portaria ficou recentemente famosa por sua revogação, mas já voltou a surtir efeitos¹³.

A atuação do governo federal no sentido de estabelecer ações afirmativas que garantam a inclusão, ainda que de uma pequena parcela das pessoas com deficiência no ensino superior público em nível de graduação e pós-graduação, manifesta o comprometimento do Estado, ao menos no campo legislativo, com o esforço pela inclusão desse grupo nos ambientes educacionais de ponta.

A formação continuada oferecida nas IFES visa assegurar tanto a interação das pessoas com deficiência nos ambientes acadêmicos, atraindo as repercussões positivas oriundas da sua inclusão junto à comunidade universitária, quanto a sua capacitação para o exercício das mais variadas atividades profissionais alcançadas por aqueles que possuem formação superior no país (professores, médicos, engenheiros, juristas, bioquímicos, etc.). Assim, ainda que paulatina, é possível notar uma evolução positiva quanto ao assunto.

Mas a atuação do Brasil também comporta críticas. Quando se analisa o raio de garantias ofertadas pelo Art. 24 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), a partir da interpretação oferecida pelo Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, veiculada por meio do Comentário Geral n. 04 (2016) sobre o direito à educação inclusiva, percebe-se que, embora o Estado tenha avançado no sentido de garantir a presença física das pessoas com deficiência no ambiente universitário, alguns passos ainda precisam ser dados no que diz respeito a proporcionar-lhes a efetiva inclusão¹⁴.

Não basta apenas garantir o ingresso das pessoas com deficiência no ambiente acadêmico, como aduzem os parágrafos 24 e 38 do Comentário. É igualmente necessário combater discriminações eventualmente surgidas, em especial quando as pessoas com deficiência pertecerem também a outros grupos vulneráveis ou marginalizados, e treinar os profissionais da educação de todos os níveis para dominar as competências e os valores necessários para o fomento de ambientes educacionais inclusivos.

No § 71, o Comitê aduz que os principais conteúdos a serem ministrados aos profissionais da educação devem comportar a compreensão da diversidade humana, do crescimento e do desenvolvimento, do modelo de deficiência baseado nos direitos humanos e na pedagogia inclusiva que capacita os professores no descobrimento das habilidades funcionais dos estudantes (forças, habilidades e estratégias de aprendizagem) para fomento de sua participação (dos professores) em ambientes educacionais inclusivos. Deve-se também habilitar o professor a utilizar, no nível básico, métodos alternativos de comunicação (linguagem Braille, impressões em larga escala, mídias acessíveis, linguagem de sinais, etc.).

No plano macro, o Comitê também estabelece que os Estados devem formatar, legislativamente, um plano de educação inclusiva com prazos de implementação e sanções para a sua violação (§ 63). Dentre seus elementos, devem constar, a título de exemplo¹⁵: i) conformidade com o direito internacional dos direitos humanos; ii) a definição de inclusão e os objetivos específicos para o alcance de sua plenitude em todos os níveis educacionais; iii) o direito à educação inclusiva como um elemento chave; iv) a garantia de que estudantes com deficiência terão acesso ao mesmo ambiente daqueles que não as possuem; v) a garantia de que todas as novas escolas a serem construídas serão acessíveis para pessoas com deficiência; vi) a introdução de mecanismos de monitoramento da implementação dessas políticas; vii) uma política para a detecção precoce e suporte para que pessoas com deficiência sejam assistidas em ambientes educacionais inclusivos; viii) a obrigação das autoridades locais de capacitarem os professores com os meios inclusivos de linguagem e comunicação; e ix) a garantia de que as pessoas com deficiência serão ouvidas na formulação das políticas públicas que lhes afetam em matéria de educação.

Como se vê da legislação brasileira comentada, algumas medidas ainda faltam ser implementadas no país a fim de adequar sua política, de inclusão das pessoas com deficiência, aos parâmetros definidos pelo Comitê. A

¹³ Como seu último ato no cargo de Ministro de Estado da Educação, Abraham Weintraub revogou a normativa por meio da Portaria MEC n. 545, de 16 de junho de 2020. Poucos dias depois, entretanto, a partir de forte pressão popular, o Ministro (substituto) de Estado da Educação, Antonio Paulo Vogel de Medeiros, emitiu a Portaria MEC n. 559, de 22 de junho de 2020, para tornar sem efeito a primeira.

¹⁴ O Comitê, no § 11 do Comentário, distingue as categorias exclusão, segregação, integração e inclusão. Enquanto as duas primeiras dizem respeito ao impedimento do acesso das pessoas com deficiência ao sistema educacional (exclusão) e a colocação delas em ambientes distintos do restante da população (segregação), a diferença das duas últimas é mais sutil. Dá-se a integração quando as pessoas com deficiência são colocadas nos ambientes regulares de ensino, sem adaptações, esperando-se que a elas se acomodem às mesmas condições oferecidas aos demais estudantes; já a inclusão efetiva ocorre quando são adotadas medidas adaptativas na forma de transmissão dos conteúdos, nos métodos de ensino, nas abordagens, nas estruturas e nas estratégias educacionais com o objetivo de ultrapassar as barreiras naturalmente enfrentadas pelas pessoas com deficiência.

¹⁵ Outras medidas foram listadas no documento comentado. Aqui priorizou-se colocar apenas aquelas consideradas mais importantes, sem desprezo das demais.

preocupação quanto ao assunto é essencial porque o exercício do direito à educação inclusiva é uma das principais formas pelas quais as pessoas com deficiência podem obter os mecanismos necessários para a participação na vida pública. Os ganhos em cidadania decorrentes da apropriação das categorias científicas em qualquer área, quando somados à eventual participação em ambientes de representação estudantil e profissional, são capazes de dotar tais pessoas dos instrumentos imprescindíveis à reivindicação dos seus direitos na arena pública. Ou seja, participar da educação universitária não rende às pessoas com deficiência somente dividendos laborais; mas também lhes dota da oportunidade de influenciar a vida política comunitária.

As dificuldades apontadas podem ser validadas a partir da literatura que trabalha com dados empíricos oriundos do contexto discutido. Assim, a inclusão das pessoas com deficiência no ambiente universitário demanda mais do que a mera garantia da sua presença: é necessário formular políticas responsáveis por gerar um ambiente no qual profissionais e discentes interajam no acolhimento de tais pessoas e na adaptação dos mecanismos existentes, visando a superação das limitações de acessibilidade.

A partir de entrevista realizada no Centro de Educação da Universidade Federal de Roraima (UFRR), Siems-Marcondes (2017) destacou a história de uma estudante com deficiência visual que galgou as várias etapas acadêmicas do ensino básico ao superior. Segundo a entrevistada, contaram como fatores positivos principalmente o acolhimento e a predisposição dos professores somados à existência de tecnologias assistivas que permitiram sua adaptação ao contexto educacional. Por outro lado, a ausência de padrões arquitetônicos adaptados às pessoas com deficiência na UFRR foi um fator negativo em sua experiência. O estudo indica que o fator humano e emocional é fundamental para a estratégia de inclusão das pessoas com deficiência no enfrentamento das barreiras e limitações impostas, algo que, para ser alcançado, exige mais do que a garantia de ingresso em tal ambiente.

Em outra pesquisa, que entrevistou cinco estudantes com deficiência de uma instituição de ensino superior do interior do Paraná, foram destacados como pontos positivos a existência de mecanismos facilitadores para a realização das provas de ingresso e a adaptação normativa interna no sentido de se adequar às exigências nacionais de inclusão, o que destoa da falta de acessibilidade na estrutura física da unidade (GARCIA; BACARIN; LEONARDO, 2018).

Por outro lado, um importante destaque foi dado à iniciativa da universidade de criar bolsas destinadas a monitores remunerados (com carga horária semanal de 12 horas) que assistem, orientados pelos professores, aos estudantes com deficiência. O auxílio se dá por meio do planejamento de atividades de acompanhamento para que se encontrem soluções para as necessidades específicas dos assistidos. Essa experiência reforça a ideia aqui desenvolvida de que o acompanhamento posterior ao ingresso dos estudantes com deficiência no ambiente universitário é tão importante quando a garantia da sua presença.

Assim, e apesar das críticas, é preciso reconhecer os avanços havidos na legislação brasileira e a notável a modificação dos rumos da política de inclusão das pessoas com deficiência no ensino superior nas últimas duas décadas. Essas ações criam melhores condições para que estes indivíduos alcem voos mais amplos e possam se capacitar para o exercício das atribuições profissionais e para a vida cidadã.

A inclusão nos níveis mais avançados de educação reforça laços importantes com a experiência democrática. Se, já dentro da experiência da Constituição Federal de 1988, houve uma época na qual as pessoas com deficiência eram invisibilizadas, até mesmo na educação básica, os avanços delineados na legislação e nas práticas comentadas demonstram que o Estado mudou de tom quanto à sua abordagem. Resta agora continuar aprimorando os instrumentos físicos e metodológicos de acessibilidade para que se realize a almejada inclusão.

4 Considerações finais

Este trabalho, como deve ter ficado claro, não tem um fim em si mesmo. Ele consiste numa provocação e reflexão acerca das medidas implementadas pelo Estado em prol da inclusão das pessoas com deficiência no ensino superior, em especial após a edição da Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016, e da Portaria Normativa n. 13, de 11 e maio de 2016. Estabelecido o elo entre tais medidas e a concretização em termos de cidadania em prol destas pessoas, é papel da academia e de outros segmentos sociais que continuem a apontar as críticas necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Porém, como visto na parte introdutória, a exclusão também ocorre em sociedades consideradas socialmente avançadas; e, entre todas as formas de governo disponíveis, pode-se registrar que, nas democracias, o maior número de consequências desejáveis se concretizam para seus cidadãos. Certamente, esse é um bom ponto de

partida para se analisar o impacto que as convenções e suas respectivas transformações no direito doméstico dos Estados promove para as pessoas com deficiência, no sentido de fortalecer o regime democrático pela emancipação educacional desse grupo de sujeitos, historicamente marginalizados, em termos de viabilizar a qualificada participação nos processos deliberativos da esfera pública.

Viu-se no trabalho que a expansão dos direitos relacionados à cidadania avançou de forma distinta pelos países. Não se pode adotar uma teoria estrangeira acerca do assunto e transplantá-la para a realidade local como se as ideias fossem capazes de modificar os fatos do mesmo modo como ocorrera em outras comunidades políticas. Ou seja, no Brasil, a conquista de direitos sociais obedeceu uma lógica concessiva por parte do Estado, em um período em que os direitos civis e políticos eram suprimidos. Portanto, com a Constituição de 1988, pode-se dizer que o país deu seus passos mais sólidos em direção à garantia paulatina das mencionadas categorias de direitos; porém, ainda assim, muitos desafios existem no que diz respeito ao seu gozo.

A abertura dada pela Constituição ao direito internacional dos direitos humanos permitiu que as prerrogativas inseridas em tratados ingressassem na ordem jurídica doméstica com força vinculante e com a capacidade de induzir políticas públicas, dada sua eficácia imediata e sua integração ao bloco de constitucionalidade. Esse foi o caso da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), que, dentre outras coisas, estabeleceu a prescrição (dever-ser) do direito à educação inclusiva às pessoas com deficiência; produzindo, posteriormente, uma série de leis pelo legislador interno a fim de transformar em realidade a normatividade convencional.

Foi possível perceber que, embora a legislação estatal tenha assegurado às pessoas com deficiência o acesso aos meios apropriados para a realização das provas de ingresso nas instituições de ensino superior e a reserva de vagas (cotas) destinadas a essa população, isso não é suficiente, por si só, para gerar uma educação inclusiva. O modelo de inclusão delineado pelo Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pelos especialistas requer também o treinamento constante dos professores acerca de pedagogias e metodologias inclusivas no ensino superior. Para o acolhimento dos estudantes, a acessibilidade arquitetônica e comunicacional deve proporcionar a superação de barreiras impostas pelas diferenças. Assim, a formulação de uma política pública com tais objetivos deve projetar-se em todos os níveis de ensino, com efetiva participação das pessoas com deficiência nos processos de tomada de decisão acerca das políticas que lhes afetam.

Portanto, o acesso a um sistema educacional inclusivo pelas pessoas com deficiência poderá lhes proporcionar a coleta do conhecimento teórico, prático e crítico necessário à formação de profissionais competentes e cidadãos conscientes de seus papéis na sociedade. Pensar uma educação inclusiva vai além do acúmulo de conteúdos formacionais enciclopédicos. É também dotar de autonomia os indivíduos para que não sujeitem suas vidas a tomadas de decisões das quais não participam. Não se pode naturalizar que a deficiência seja um obstáculo para o reconhecimento da dignidade. Superar isso passa pela ocupação dos espaços de educação do ensino superior por estas pessoas.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206949&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.949%2C%20DE%2025,30%20de%20mar%C3%A7o%20de%202007. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Plano,da%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20os. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%20o%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20institu%C3%ADda%20a%20Lei,sua%20inclus%C3%A3o%20social%20e%20cidadania.. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 559, de 22 de junho de 2020.** Torna sem efeito a Portaria n. 545, de 16 de junho de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-559-de-22-de-junho-de-2020-262970520#:~:text=Torna%20sem%20efeito%20a%20Portaria,que%20lhe%20confere%20o%20art.&text=1%C2%BA%20Tornar%20sem%20efeito%20a,%2C%20Se%3%A7%C3%A3o%201%2C%20p%C3%A1gina%2033>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 13, de 11 de maio de 2016.** Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520493/do1-2016-05-12-portaria-normativa-n-13-de-11-de-maio-de-2016-21520473. Acesso em: 23 fev. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: EDUSP, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora UnB, 2001.

GABURRI, Fernando. Capacidade e tomada de decisão apoiada: implicações do Estatuto da Pessoa com Deficiência no Direito Civil. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 13, p. 118-135, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/304>. Acesso em: 21 jul. 2020.

GARCIA, Raquel Araújo Bonfim; BACARIN, Ana Paula Siltrão; LEONARDO, Nilza Sanches Tessaro. Acessibilidade e permanência na educação superior: percepção de estudantes com deficiência. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, número especial, p. 33-40, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3539/2018/035>. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/pee/a/n9MVpKJ5r7fTknh9rVv9rdc/?lang=pt>. Acesso em: 22 jul. 2020.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, maio/ago. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LUHMANN, Niklas. O paradoxo dos direitos humanos e três formas de seu desdobramento. **Themis**, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 153-161, 2000. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/314/295>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. Apresentação. In: RESENDE, Ana Paula Crosara; VITAL, Flávia Maria de Paiva (coord.). **A convenção sobre direitos das pessoas com deficiência comentada.**

Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 2008. p. 20-22. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Convencao_Comentada.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NOZU, Washington César Shoiti; RIBEIRO, Eduardo A.; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Educação em direitos humanos na educação básica. **OLH@RES – Revista Eletrônica do Departamento de Educação da UNIFESP**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 63-80, jul./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.34024/olhares.2020.v8.10715>. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/10715>. Acesso em: 23 fev. 2022.

NOZU, Washington César Shoiti; BRUNO, Marilda Moraes Garcia; CABRAL, Leonardo Santos Amâncio. Inclusão no Ensino Superior: políticas e práticas na Universidade Federal da Grande Dourados. **Revista Psicologia Escolar e Educação**, São Paulo, v. 22, número especial, p. 105-113, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-35392018056>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pee/a/n4ZQnWfkYt7W3YSrh3VMpmt/?lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

O'DONNEL, Guilherme. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 2, n. 36, p. 123-145, jul. 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Brasília: Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto; BRAZZALE, Flávia Balduino. Paternalismo estatal, autonomia individual e o Estatuto da Pessoa com Deficiência. **Pensar**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 03-33, jan./abr. 2017. DOI: doi.org/10.5020/2317-2150.2017.5294. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5294>. Acesso em: 22 jul. 2020.

RODRIGUES, Fernanda Martins Castro; NOZU, Washington César Shoiti; COIMBRA NETO, João Paulo. Educação, direitos humanos e cidadania: fundamentos para a inclusão escolar da pessoa com deficiência. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 7, n. 1, p. 173-190, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/665>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SIEMS-MARCONDES, Maria Edith Romano. Estudantes com deficiência no ensino superior: trajetórias escolares, acesso e acessibilidade. **Inclusão Social**, Brasília, v. 11, n.1, p. 94-104, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4083>. Acesso em: 22 jul. 2020.

UNITED NATIONS. Right to inclusive education. **Convention on the Rights of Persons with Disabilities: general comment**, Genebra, n. 4, p.1-23, 25 nov. 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx>. Acesso em: 23 fev. 2022.

WENTZEL, Marina. A luta de mãe de brasileira com Down por educação em escola comum na Suíça. **BBC News Brasil**, Basiléia, 21 mar. 2017. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39338288?ocid=socialflow_facebook. Acesso em: 21 jul. 2020.

Recebido em: 25.07.2020

Aceito em: 28.01.2022