

A incorporação da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência na normativa nacional e o seu conteúdo em âmbito trabalhista¹

Camila Sayuri Yoshida

Bacharela em Direito (UFPR, Curitiba, 2013), assessora jurídica no Ministério Público do Trabalho (PRT) da 9ª Região.

Palavras-chave: Pessoas com deficiência. Emenda constitucional. Convenção.

Sumário: 1 Introdução – 2 Recepção da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência com valor de emenda constitucional – 3 Conteúdo da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência em matéria de trabalho – 4 Análise do relatório nacional sobre o cumprimento das disposições da convenção 5 – Conclusão – Referências

1 Introdução

Tratamento com respeito. É essa a constante busca não só das pessoas com deficiência, mas de todos os grupos vulneráveis e de todas as minorias.

É histórica a discriminação realizada contra pessoas que apresentam algum desvio “do padrão”, seja físico ou psíquico. Rosanne de Oliveira Maranhão observa que diversos relatos históricos demonstram que alguns povos adotaram atitudes de aceitação, apoio ou assimilação, enquanto outros adotaram atitude de abandono, segregação ou destruição.² Segundo a autora, a previsão de direitos e garantias fundamentais só apareceu com as Constituições escritas dos Estados Unidos

¹ Texto originalmente elaborado para publicação na obra coletiva *Trabalho e regulação: as lutas sociais e as condições materiais da democracia*, coordenado por Wilson Ramos Filho e Leonardo Vieira Wandelli, v. 2 (Belo Horizonte: Fórum. No prelo).

² MARANHÃO. *O portador de deficiência e o direito do trabalho*, p. 22.

(1787) e da França (1791), que consagraram a igualdade como base do princípio em que repousa o respeito à dignidade da pessoa humana.³

Flávia Piovesan explica que a história da construção dos direitos humanos das pessoas com deficiência compreende quatro fases. A primeira seria a da intolerância, em que deficiência significava impureza, pecado ou castigo divino; a segunda era marcada pela invisibilidade das pessoas com deficiência; a terceira era guiada pelo assistencialismo; a quarta, finalmente, é orientada pelo paradigma dos direitos humanos, em que emergem os direitos à inclusão social e a ideia de que há barreiras culturais, físicas ou sociais que impedem o pleno exercício dos direitos desse grupo de pessoas.⁴

Em 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou profunda investigação para verificar as características do referido grupo no Brasil. Dentre outras informações, foi constatado que as desigualdades, já percebidas em censos anteriores, permanecem. As pessoas com algum tipo de deficiência têm taxas de escolarização, de ocupação e de rendimento menores que a população sem nenhuma das deficiências investigadas.⁵

Flávia Piovesan analisa as origens e consequências desse quadro⁶ e conclui que pobreza e deficiência são termos inter-relacionados. As pessoas mais pobres, por não terem acesso à alimentação adequada, por não terem adequado pré-natal, por terem baixo grau de imunidade, entre outros fatores, têm uma chance significativa de adquirir alguma deficiência, seja já no início ou ao longo da vida.

³ MARANHÃO. *O portador de deficiência e o direito do trabalho*, p. 28.

⁴ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 223-224.

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico 2010*. É importante observar que os dados obtidos na investigação feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) consideram para o cálculo pessoas com pelo menos uma das deficiências investigadas, que não conseguem de modo algum, com grande dificuldade ou com alguma dificuldade. Assim, infere-se que o critério para definir se a pessoa tem ou não deficiência é amplo, o que não corresponde à definição de pessoa com deficiência trazida pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, conforme se verá melhor na sequência do trabalho.

⁶ Flávia Piovesan pauta sua análise nos dados fornecidos no livro *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities, Handbook for Parliamentarians*, n. 14, UN, OHCHR, Genebra, 2007, p. 13. Segundo a autora, a respeito das pessoas com deficiência, “Na América Latina e no Caribe, estima-se que sejam ao menos 50 milhões de pessoas, 82% das quais vivendo na pobreza”. Ainda: “As pessoas com deficiência constituem a maior minoria do mundo. Estima-se que 20% das pessoas mais pobres do mundo têm deficiência; 98% das crianças com deficiência nos países em desenvolvimento não têm acesso à escola; 30% das crianças de rua vivem com deficiências; e o grau de alfabetização para adultos com deficiência é tão reduzido quanto 3% — e, em alguns países, inferior a 1% para mulheres com deficiência”. No entanto, sem desperdiçar as ideias por ela trazidas mas almejando dados mais próximos da realidade brasileira, buscou-se, no presente trabalho, os dados fornecidos pelo IBGE.

Por outro lado, a pessoa com deficiência sofre discriminação tanto no convívio social quanto na inserção na escola e no mercado de trabalho, motivos pelos quais permanece em situação mais propensa a viver na pobreza.⁷

Assim, tem-se que a discriminação sofrida pelas pessoas com deficiência suscitou a intervenção estatal para que não fossem deixadas à margem da sociedade. Desta maneira, no Brasil, a Constituição Federal e os demais instrumentos jurídicos infraconstitucionais aparecem para assegurar os direitos desse grupo de pessoas, mas como bem ressalta Luis Alberto David Araujo, essa proteção constitucional é assunto recente, tendo sido incluída apenas em alguns diplomas promulgados nas últimas décadas.⁸

Nesse ponto, importante lembrarmos com José Joaquim Gomes Canotilho a importância de direitos fundamentais dos indivíduos estarem consagrados numa lei fundamental, numa constituição. A conclusão a que se chega é a “da presença de um *direito* de inequívoca *centralidade política* — o *direito constitucional*” cujas normas nele contidas são dotadas de particular importância “quanto à organização do poder político, quanto à definição das regras do jogo político e da política e quanto à garantia dos direitos e liberdades fundamentais”.⁹

Contudo, além do direito pátrio, documentos e normas internacionais são de extrema importância na defesa e na garantia dos direitos das pessoas com deficiência. Dentre os vários acordos internacionais, sob diversas denominações tais quais Convenções, Declarações, Recomendações, Resoluções, Normas, Pactos, Protocolos, Convênios, Tratados e Cartas, a Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência tem destaque no presente estudo. O motivo é que, além de recente, é de extrema relevância. Foi aprovada por meio do Decreto Legislativo número 186, de 09 de julho de 2008, segundo o rito estabelecido no §3º do artigo 5º da Constituição Federal, adquirindo, portanto, equivalência de Emenda Constitucional.¹⁰ Ademais, é instrumento que alterou a percepção da deficiência, reconhecendo que todas as pessoas devem ter a oportunidade de alcançar de forma plena o seu potencial.¹¹

Todavia, com a finalidade de delimitação do tema, no presente artigo o estudo da supracitada Convenção será restrito ao direito do trabalho, sendo que primeiramente será exposta a forma que foi recepcionada; em segundo lugar tratar-se-á do

⁷ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 223.

⁸ ARAUJO. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*.

⁹ CANOTILHO. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 28, grifos no original.

¹⁰ BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008.

¹¹ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 225.

conteúdo da Convenção em matéria de trabalho e, por fim, será mostrada breve análise do Relatório apresentado pela República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção, incluindo os dados obtidos em uma consulta pública realizada com pessoas com deficiência e com entidades com as quais estão relacionadas, para saber suas opiniões acerca da legislação e do seu cumprimento. Ressalte-se que a importância do referido relatório reside no fato de revelar como o Brasil expõe para a sociedade a efetivação da Convenção no período de 2008 a 2010.

2 Recepção da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência com valor de emenda constitucional

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, consoante indicam Vandir da Silva Ferreira e Lília Novais de Oliveira, foi elaborada ao longo de quatro anos e contou com a participação de 192 Países-Membros da ONU e de centenas de representantes da sociedade civil de todo o mundo. Em 13 de dezembro de 2006, em sessão solene da ONU, foi aprovado o texto final desse tratado internacional, o qual foi firmado pelo Brasil e por mais 85 nações em 30 de março de 2007.¹²

Mas para que a Convenção passasse a vigorar internamente, era necessário que o texto fosse submetido ao processo de ratificação.

A sistemática concernente ao exercício do poder de celebrar tratados é deixada a critério de cada Estado.¹³ Via de regra, os tratados iniciam-se com os atos de negociação, conclusão e assinatura,¹⁴ que são de competência do órgão do Poder Executivo. Após, é apreciado e aprovado pelo Poder Legislativo e retorna para ratificação pelo Poder Executivo. É com a ratificação que se tem a confirmação formal de que o Estado está obrigado pelo tratado internacionalmente. Como

¹² FERREIA; OLIVEIRA. *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência*.

¹³ Segundo George Sarmento, "Os tratados de direitos humanos são atos jurídicos na medida em que expressam a vontade de sujeitos de direito internacional. O processo legislativo para a edição de tratados na ordem supra-estatal está previsto em dois documentos: a Convenção de Havana (1928) e as Convenções de Viena (1969 e 1986). Ainda em vigor, a Convenção de Havana tem o mérito de ter sido o primeiro instrumento normativo destinado à confecção de tratados internacionais. Mas foram as Convenções de Viena que deram uma nova dimensão à matéria na medida em que disciplinaram minuciosamente as fases de elaboração dos tratados" (Pontes de Miranda e a teoria dos direitos fundamentais. *Revista do Mestrado em Direito*, p. 19-20).

¹⁴ A assinatura, segundo Flávia Piovesan, indica mera aquiescência do Estado em relação à forma e ao conteúdo final do tratado, não irradiando efeitos jurídicos vinculantes.

etapa final, o instrumento de ratificação deve ser depositado em um órgão que assumirá a sua custódia.^{15 16}

Com relação à previsão brasileira, o artigo 84, VIII da Constituição da República define que celebrar tratados, convenções e atos internacionais é de competência privativa do Presidente da República, com sujeição a referendo do Congresso Nacional, enquanto que o artigo 49, I determina ser de competência exclusiva do Congresso Nacional a solução definitiva a respeito desses instrumentos. Dessa forma, percebe-se que para o aperfeiçoamento dos tratados internacionais é forçoso um ato complexo¹⁷ no qual se integram a vontade do Executivo e do Legislativo.¹⁸

Assim, no caso brasileiro, o Congresso Nacional aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, conforme o procedimento do §3º do artigo 5º da Constituição, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo,¹⁹ assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Considerando que o Governo do Brasil depositou o instrumento de ratificação dos referidos atos junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 1º de agosto de 2008, em 25 de agosto de 2009 foi decretada a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009).²⁰

O §3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988,²¹ acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, confere novo valor aos tratados

¹⁵ Exemplificando, com Flávia Piovesan, se se tratar de um tratado das Nações Unidas o instrumento de ratificação deverá ser depositado na ONU; se se tratar de tratado de âmbito regional interamericano deverá ser depositado na OEA.

¹⁶ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 46-48.

¹⁷ O ato complexo corresponde à aprovação do tratado pelo Congresso Nacional, por meio de um decreto legislativo, e a ratificação pelo Presidente da República, seguida da troca ou depósito do instrumento de ratificação, segundo Flávia Piovesan. A autora elucida, citando Louis Henken, que essa sistemática corresponde a de “*checks and balances*”, pois Legislativo e Executivo devem trabalhar em conjunto na celebração de tratados, o que previne o abuso desse poder. Cf. Louis Henkin, *Constitutionalism, democracy and foreign affairs*, p. 59.

¹⁸ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 48-49.

¹⁹ Segundo Vandir da Silva Ferreira e Lília Novais de Oliveira, o protocolo facultativo possibilita que pessoas ou entidades encaminhem ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência denúncias de indivíduos que se sentem vitimados ou ameaçados de violação das disposições da Convenção pelo Estado Parte onde residem.

²⁰ BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

²¹ “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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo)”.

e convenções internacionais sobre direitos humanos, equivalendo-os às emendas constitucionais quando aprovados pelo rito de proposta a emenda constitucional em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos seus respectivos membros (artigo 60, §2º, CF), e a aprovação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência seguiu esse rito.²²

As emendas à Constituição constituem uma das espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição da República.²³ No entanto, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções são hierarquicamente equivalentes, distinguindo-se apenas quanto a certos aspectos na elaboração e quanto ao campo de atuação de cada uma delas. Por outro lado, as emendas se distinguem dessas outras espécies por possuírem mesma natureza e força hierárquica das normas constitucionais, de acordo com Celso Ribeiro Bastos.²⁴

A esse respeito, o mesmo autor esclarece que, por serem produto do Congresso Nacional e não do Poder Constituinte, as emendas sofrem limitações de natureza substancial, formal e temporal, previstas na Constituição.

O limite substancial está elencado no artigo 60, §4º, I a IV, pois proíbe que seja objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

O limite formal é encontrado no artigo 60, I e §2º, e pode ser quanto à iniciativa ou quanto à deliberação. No primeiro caso, se a proposta for apresentada por parlamentar, deve ter a assinatura de um terço dos membros da Câmara ou um terço dos membros do Senado. Se for por Assembleias Legislativas, deverá ter apoio de mais da metade das unidades da Federação, expressa por maioria relativa de seus membros. No segundo caso, deve-se observar a discussão e votação da proposta em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, condicionada a aprovação à obtenção, em ambas as votações, de três quintos dos votos dos membros da Câmara e três quintos dos votos dos membros do Senado.

²² “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”.

²³ “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

²⁴ BASTOS. *Curso de direito constitucional*, p. 367.

O último limite seria o temporal, previsto no artigo 60, §1º. A Constituição não pode ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de defesa e intervenção federal; caso haja proposta de emenda já em trâmite, o seu andamento é suspenso, até que se volte à normalidade.

Retomando a ideia de que as emendas possuem mesma natureza e força hierárquica das normas constitucionais, deve-se investigar quais as suas características distintivas das outras espécies normativas.

Sobre esse ponto, Luís Roberto Barroso relata que as normas constitucionais e, conseqüentemente, as emendas constitucionais, possuem elementos e fatores que dão a elas singularidades, dentre os quais se destacam: a sua posição no sistema, a natureza da linguagem que utilizam, seu conteúdo específico e sua dimensão política.²⁵

Com relação à posição no sistema, o jurista afirma que as normas constitucionais possuem supremacia constitucional, postulado sobre o qual o constitucionalismo contemporâneo é fundado. A supremacia significa que quaisquer normas infraconstitucionais devem ser compatíveis com os princípios e regras da Constituição, sob pena de não poderem subsistir validamente.²⁶

No que tange à natureza da linguagem, ela seria aberta, por serem utilizadas no texto constitucional cláusulas gerais. Elas permitem a atualização de sentido da Constituição, pois deixa para o intérprete parte da criação do Direito, à luz dos elementos do caso concreto.²⁷

A respeito do conteúdo, o autor lembra que as normas que definem direitos fundamentais fazem isso em diferentes graus, demandando ponderações e sutilezas quando da sua aplicação.²⁸ Por fim, sobre a dimensão política, o supracitado doutrinador rememora que uma Constituição “faz a travessia entre o fato político e a ordem jurídica, entre o poder constituinte e o poder constituído”, de forma que há uma intercomunicação entre esses elementos.²⁹

²⁵ BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 198.

²⁶ BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 198.

²⁷ BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 198.

²⁸ BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 199.

²⁹ BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 199.

Além disso, importante recordar para o presente estudo que as normas constitucionais têm *status* de norma jurídica,³⁰ tendo, portanto, a imperatividade como atributo. Luís Roberto Barroso adverte que “as ordens constitucionais devem ser cumpridas em toda a extensão possível”, e que a não aplicação da norma só ocorrerá por impossibilidade fática ou jurídica, quando se fala em reserva do possível, princípios orçamentários, separação de Poderes, dentre outros.³¹

O autor ainda ressalta a importância de se analisar o plano da efetividade ou da eficácia social da norma, que significa “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”, que representa a materialização dos preceitos legais e que simboliza “a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.³²

Flávia Piovesan adverte que considerando os princípios da força normativa da Constituição e da ótima concretização da norma, “à norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê, especialmente quando se trata de norma instituidora de direitos e garantias fundamentais”.³³

José Joaquim Gomes Canotilho doutrina que o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, também chamado por ele de princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado como um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, invocado sobretudo no âmbito dos direitos fundamentais. Para o autor, esse princípio significa que à norma constitucional “deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”.³⁴

Ingo Wolfgang Sarlet também confere ao tema da eficácia das normas constitucionais lugar de destaque, e ressalta que isso deve ocorrer mesmo após a inovação trazida pelo artigo 5º, §1º, de nossa Lei Fundamental.³⁵ O autor leciona que, em que pesem as distinções entre as concepções apresentadas por Meirelles Teixeira, José Afonso da Silva, Celso Bastos e Carlos A. Britto e Maria Helena Diniz, verifica-se que elas não chegam a ser incompatíveis entre si. Elas apresentam, para além disso, dois grupos de normas: aquelas que dependem, para a geração de

³⁰ Luís Roberto Barroso observa que ao longo do século XX houve mudanças de paradigmas, dentre as quais, a atribuição à norma constitucional do *status* de norma jurídica, superando-se o modelo em que a Constituição era documento meramente político e não jurídico.

³¹ BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 218-219.

³² BARROSO. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 219.

³³ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 59.

³⁴ CANOTILHO. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1187.

³⁵ SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 242.

seus efeitos principais, da intervenção do legislador infraconstitucional, e aquelas que, desde logo, por apresentarem suficiente normatividade, estão aptas a gerar seus efeitos, dispensando regulamentação por legislador.³⁶

Conforme dispõe o artigo 5º, §1º, da nossa Constituição, “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Na doutrina pátria, porém, não há consenso no que concerne ao significado e ao alcance do preceito em exame. Ingo Wolfgang Sarlet sustenta a aplicabilidade imediata de todos os direitos fundamentais constantes do Catálogo (artigos 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e dos tratados internacionais.³⁷

O autor ensina que mesmo nos casos em que existam normas que requeiram uma atuação concretizadora dos órgãos estatais, especialmente do legislador, não se nega a eficácia e aplicabilidade (inclusive imediata) a estas normas.

Convence-se, nesse sentido, de que a melhor exegese da norma contida no artigo 5º, §1º, é a que parte da premissa de que se trata de norma de cunho inequivocadamente principiológico, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização (no sentido de Robert Alexy), ou seja, estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa de reconhecerem a maior eficácia possível aos direitos fundamentais.³⁸ Nas palavras do autor:

Assim, para além da aplicabilidade e eficácia imediata de toda a Constituição, na condição de ordem jurídico-normativa, percebe-se — na esteira de García de Enterría — que o artigo 5º, §1º, de nossa Lei Fundamental constitui, na verdade, um *plus* agregado às normas definidoras de direitos fundamentais, que tem por finalidade justamente a de ressaltar sua aplicabilidade imediata independentemente de qualquer medida concretizadora.³⁹

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, portanto, por ter sido recepcionada com valor de emenda constitucional, possui todas essas características elencadas acima, o que a diferencia de todos os outros tratados internacionais adotados pelo Brasil sobre o tema. Tendo valor de norma constitucional,

³⁶ SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 250-251.

³⁷ SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 261-263.

³⁸ Ingo Sarlet indica que esse entendimento é sustentado, entre outros, no direito comparado, por Gomes Canotilho e compartilhado, no Brasil, por Flávia Piovesan.

³⁹ SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 271.

além de ter assumido internacionalmente o compromisso de efetivar os preceitos nela estabelecidos, o Brasil deve conferir aplicação imediata à Convenção e assegurar a sua máxima eficácia, seja por meio de previsão de legislação infraconstitucional adequada, seja por interpretação judicial dos instrumentos legislativos que são dispostos.

Conforme explicam Vandir da Silva Ferreira e Lilia Novais de Oliveira, ao aderir à Convenção, os países signatários comprometem-se a respeitar as pessoas com deficiência não mais em razão somente da legislação interna, mas de uma exigência universal de solidariedade. Caso o Estado signatário não tenha postura no sentido de efetivar os direitos das pessoas com deficiência de acordo com o previsto na Convenção, o Comitê tem a prerrogativa de adotar posturas críticas com relação a esse Estado, o que significa grande avanço na tutela desses direitos.⁴⁰

George Sarmiento, contudo, lembra-se da chamada “crise de efetividade dos direitos fundamentais”. Para que sejam efetivados, é necessário que se opere mudanças nas estruturas de poder, o que é difícil acontecer. Assim expõe o autor:

No plano político, existem muitas metas a serem alcançadas, sobretudo o real comprometimento estatal de efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, mediante políticas públicas capazes de combater a fome, a miséria, o analfabetismo, a violência, o desemprego e a injustiça social que afetam os segmentos mais pobres da população mundial. A crise de efetividade dos direitos fundamentais é um dos maiores problemas da democracia brasileira. Sua solução depende da vontade política dos governantes em romper com os velhos paradigmas que aprofundam a desigualdade social e negam a dignidade humana. É preciso destruir as carcomidas estruturas de poder que impedem o equilíbrio entre a liberdade, igualdade e solidariedade na vida nacional. Infelizmente estamos muito longe desse ideal de evolução civilizatória. O *quantum despótico* ainda é elevado, necrosa as relações sociais e impede o desenvolvimento sustentável. O crescimento da civilidade depende da diminuição dos índices de violência, corrupção, desigualdade social, intolerância racial e religiosa, impunidade e exploração da mão-de-obra trabalhadora. Assim como os países em desenvolvimento, o Brasil tem de combater males como a improbidade administrativa, a falta de alimentos, o desrespeito ao meio ambiente, a tortura, os assassinatos no campo, a subnutrição, o abandono dos meninos de rua, o êxodo rural e tantos outros problemas que impedem a fruição dos direitos humanos.⁴¹

⁴⁰ FERREIA; OLIVEIRA. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência. *Revista Reviva Vida*.

⁴¹ SARMENTO. Pontes de Miranda e a teoria dos direitos fundamentais. *Revista do Mestrado em Direito*, p. 19-20.

Em seu artigo 4º a Convenção arrola com quais obrigações gerais os Estados signatários comprometem-se, o que será abordado no tópico seguinte. Deve-se observar nesse tocante que, no caso do Brasil, o comprometimento é imposto não só pelo tratado, mas também pelo valor de norma constitucional atribuído à Convenção quando da sua recepção.

3 Conteúdo da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência em matéria de trabalho

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi adotada pela ONU em 13 de dezembro de 2006, nos termos da Resolução da Assembleia Geral nº 61/106. Segundo Flávia Piovesan, entrou em vigor em 03 de maio de 2008, quando do depósito do vigésimo instrumento de ratificação, em conformidade com o artigo 45 do texto.⁴² Foi o tratado de direitos humanos mais rapidamente negociado e o primeiro do século XXI.⁴³

De acordo com a autora *supra*, é um tratado inovador em muitos aspectos, dentre eles: a) altera a percepção da deficiência, reconhecendo que todas as pessoas devem ter a oportunidade de alcançar de forma plena o seu potencial; b) define deficiência como algo não intrínseco à pessoa, mas decorrente da inadequação do meio ambiente econômico e social por ter barreiras e restrições que impedem a plena e efetiva participação de todos na sociedade em igualdade com os demais e; c) conceitua a discriminação como algo que envolve toda distinção, exclusão ou restrição baseadas na deficiência, que tenha por efeito ou objetivo impedir ou obstar o exercício pleno de direitos, e alerta que as pessoas com deficiência ainda podem ser vítimas de múltiplas e agravadas formas de discriminação, com base na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, etnia, origem social, entre outras.⁴⁴

Mas, para além dessas contribuições, o propósito maior da Convenção, ainda segundo Flávia Piovesan:

[...] é promover, proteger e assegurar o pleno exercício dos direitos humanos das pessoas com deficiência, demandando dos Estados Partes medidas

⁴² “Artigo 45. Entrada em vigor. 1. A presente Convenção entrará em vigor no trigésimo dia após o depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão. 2. Para cada Estado ou organização de integração regional que ratificar ou formalmente confirmar a presente Convenção ou a ela aderir após o depósito do referido vigésimo instrumento, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que esse Estado ou organização tenha depositado seu instrumento de ratificação, confirmação formal ou adesão”.

⁴³ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 224.

⁴⁴ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 224-225.

legislativas, administrativas e de outra natureza para a implementação dos direitos nela previstos. Introduce a Convenção o conceito de “*reasonable accomodation*”, apontando ao dever do Estado de adotar ajustes, adaptações, ou modificações razoáveis e apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o exercício dos direitos humanos em igualdade de condições com as demais. Violar o “*reasonable accomodation*” é uma forma de discriminação nas esferas pública e privada.

Percebe-se, portanto, que a Convenção além de estipular quais são os direitos das pessoas com deficiência que merecem tutela especial, prevê medidas para que elas, de fato, sejam implementadas. Medidas legislativas, administrativas, judiciais e políticas devem ser adotadas para que o chamado “*reasonable accomodation*” seja respeitado.

No Decreto nº 6469/2009 o “*reasonable accomodation*” é tratado como “*adaptação razoável*”, e conforme o artigo segundo, “*significa as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido*” com a finalidade de garantir o gozo ou exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais às pessoas com deficiência.

Conforme elucida Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, a pretensão da Convenção foi a de abandonar por definitivo “o tom piegas e assistencialista” então dominante, “cuja consequência direta resultava em ausência de políticas públicas ou, na melhor das hipóteses, em políticas meramente assistencialistas”.⁴⁵

A Convenção aborda diversos assuntos nos seus cinquenta artigos, a saber: igualdade e não discriminação, mulheres com deficiência, crianças com deficiência, conscientização, acessibilidade, direito à vida, situações de risco e emergências humanitárias, reconhecimento igual perante a lei, acesso à justiça, liberdade e segurança da pessoa, prevenção contra tortura ou tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, prevenção contra a exploração, a violência e o abuso, proteção da integridade da pessoa, liberdade de movimentação e nacionalidade, vida independente e inclusão na comunidade, mobilidade pessoal, liberdade de expressão e de opinião e acesso à informação, respeito à privacidade, respeito pelo lar e pela família, educação, saúde, habilitação e reabilitação, trabalho e emprego, padrão de vida e proteção social adequados, participação na vida política e pública e participação na vida cultural e em recreação, lazer e esporte.

O restante dos artigos não trata de nenhum direito em específico, mas prevê os procedimentos a serem adotados para que tais direitos sejam implementados,

⁴⁵ FONSECA. O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ; LEITE; LEITE. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*, p. 19-31.

tais quais a coleta de dados, a organização de comitês, a cooperação internacional, os relatórios, a entrada em vigor, dentre outros.

O seu artigo 4º prevê as medidas que devem ser tomadas pelos Estados para que cumpram com o propósito da Convenção, qual seja, o de “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente”.⁴⁶

Eis o teor do artigo:

Artigo 4

Obrigações gerais

1. Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o *pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais* por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. *Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:*

- a) Adotar todas as *medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza*, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção;
- b) Adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência;
- c) Levar em conta, em todos os *programas e políticas*, a proteção e a promoção dos direitos humanos das pessoas com deficiência;
- d) Abster-se de participar em qualquer ato ou prática incompatível com a presente Convenção e assegurar que as autoridades públicas e instituições atuem *em conformidade com a presente Convenção*;
- e) Tomar todas as medidas apropriadas para *eliminar a discriminação baseada em deficiência*, por parte de qualquer pessoa, organização ou empresa privada;
- f) Realizar ou promover a *pesquisa e o desenvolvimento* de produtos, serviços, equipamentos e instalações com desenho universal, conforme definidos no Artigo 2 da presente Convenção, que exijam o mínimo possível de adaptação e cujo custo seja o mínimo possível, destinados a *atender às necessidades específicas de pessoas com deficiência*, a promover sua disponibilidade e seu uso e a promover o desenho universal quando da elaboração de normas e diretrizes;
- g) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento, bem como a disponibilidade e o emprego de novas tecnologias, inclusive as tecnologias da informação e comunicação, ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, adequados a pessoas com deficiência, dando prioridade a tecnologias de custo acessível;

⁴⁶ O propósito da Convenção consta em seu artigo primeiro.

h) Propiciar *informação acessível* para as pessoas com deficiência a respeito de ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, incluindo novas tecnologias bem como outras formas de assistência, serviços de apoio e instalações;

i) Promover a *capacitação* em relação aos direitos reconhecidos pela presente Convenção dos profissionais e equipes que trabalham com pessoas com deficiência, de forma a melhorar a prestação de assistência e serviços garantidos por esses direitos.

2. Em relação aos *direitos econômicos, sociais e culturais*, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, tanto quanto permitirem os recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, a fim de assegurar progressivamente o pleno exercício desses direitos, sem prejuízo das obrigações contidas na presente Convenção que forem imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional.

3. Na *elaboração e implementação de legislação e políticas* para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, os Estados Partes realizarão *consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência*, inclusive crianças com deficiência, por intermédio de suas organizações representativas.

4. *Nenhum dispositivo da presente Convenção afetará quaisquer disposições mais propícias* à realização dos direitos das pessoas com deficiência, as quais possam estar contidas na legislação do Estado Parte ou no direito internacional em vigor para esse Estado. Não haverá nenhuma restrição ou derrogação de qualquer dos direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado Parte da presente Convenção, em conformidade com leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob a alegação de que a presente Convenção não reconhece tais direitos e liberdades ou que os reconhece em menor grau.

5. As disposições da presente Convenção se aplicam, sem limitação ou exceção, a todas as unidades constitutivas dos Estados federativos. (grifos nossos)

Sinteticamente, extrai-se do artigo 4º que os Estados-Partes se comprometem em todas as esferas a assegurar e promover o pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência, seja na esfera legislativa, executiva, judiciária ou política, eliminando qualquer forma de discriminação com base na deficiência.

Com relação ao tema do trabalho e emprego, previsto no artigo 27, ele é de destacada importância eis que o trabalho é verdadeiro instrumento de inserção das pessoas na sociedade. A Declaração de Madrid,⁴⁷ inclusive, reconhece o

⁴⁷ A Declaração de Madrid foi aprovada em Madrid, Espanha, em 23 de março de 2002, no Congresso Europeu de Pessoas com Deficiência, comemorando a proclamação de 2003 como o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Disponível em: <<http://www.faders.rs.gov.br/portal/index.php?id=legislacao&cat=6&cod=33>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

emprego como instrumento de promoção da dignidade e via independente da pessoa com deficiência.⁴⁸

Essa concepção foi se consolidando em razão, sobretudo, das novas demandas por mão de obra colocadas pela Revolução Industrial, consoante lição de Aldacy Rachid Coutinho. Para a autora, “foi necessário afirmar que toda riqueza (e propriedade) derivava do trabalho e era dimensionada a partir da disposição e estímulo de cada um em trabalhar cada vez mais”, para que assim houvesse a legitimação do capital. Assim, “nesse imaginário social, o trabalhador pode ser um vencedor ou um perdedor, segundo a capacidade/ habilidade que tenha na utilização da sua força de trabalho”.⁴⁹

Thereza Cristina Gosdal trata do tema e também doutrina que foi instaurada uma ideia de que o trabalho é instrumento dignificador do ser humano, “especialmente em razão do desenvolvimento do capitalismo e da Reforma Protestante que se efetiva a partir do final do século XV na Europa”.⁵⁰ Antes desse momento, o trabalho era considerado como atividade de pouco valor e degradante, mas foi necessário incutir o sentimento contrário, o de ser um valor ético central da sociedade. Se assim não fosse, não se conseguiria legitimar o sistema burguês, pautado na apropriação privada e na acumulação.

A autora lembra, ainda, que com o protestantismo deixou-se de condenar a vinculação a bens materiais ou a usura, sendo considerados verdadeiros sinais de aprovação e benção divina, em razão do dever de trabalhar para a glória divina e para o reino de Deus na Terra. Nessa toada:

o trabalho se transformou em mercadoria sob o capitalismo e passou a ser reificado, detendo uma essência de coisa que existe em si mesma, assumindo um papel simbólico de consagração do homem. Passou a ser compreendido como único meio de vida e meio de libertação.⁵¹

⁴⁸ “7. O EMPREGO COMO FATOR-CHAVE PARA A INCLUSÃO SOCIAL – Esforços especiais precisam ser feitos para promover o acesso de pessoas com deficiência ao emprego, preferivelmente no mercado competitivo de trabalho. Esta é uma das importantes formas de se combater a exclusão social de pessoas com deficiência e promover sua dignidade e vida independente. Isto requer uma ativa mobilização não apenas de defensores da inclusão social, mas também das autoridades públicas, que precisam continuar a fortalecer as medidas adequadas já em vigor”.

⁴⁹ COUTINHO. Efetividade do direito do trabalho: uma mirada no “homem sem gravidade”. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, p. 93-105.

⁵⁰ GOSDAL. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*, f. p. 54.

⁵¹ GOSDAL. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*, f. 56.

Aldacy Rachid Coutinho constata, a respeito desse assunto, que a não inserção de uma pessoa no mercado de trabalho é, inclusive, motivo de vergonha para ela. Critica, todavia, que o motivo da vergonha seja a não inserção, pois o que deveria ser vergonhoso é a ausência de efetividade dos direitos dos trabalhadores. Em suas palavras:

De longe, por enquanto, espreitam os excluídos e os não incluíveis. Os que têm vergonha de ser pobre, de ser desempregado. A assunção da culpa de não atender às expectativas do capital, de produtividade, às metas e resultados, à qualidade, de não poder consumir, não ser trabalhador, gera no indivíduo depressão, ansiedade e uma sensação de vergonha. Não a vergonha positiva que se sente quando, ao praticar um ato indevido, reprimível, e que ao invés de nos excluir da convivência social, como pondera Contardo Calligaris, resgata a nossa dignidade com a possibilidade de mudar através de novas ações. Trata-se da “vergonha” de quem somos ou não somos por não sermos incluídos e incluíveis, de sermos pobres e desempregados, o que nos afasta da coletividade. Não tem gerado vergonha a inobservância da regra do jogo, a manipulação das regras em proveito próprio, o descumprimento da legislação, o pagamento de valores salariais irrisórios e insuficientes à manutenção do mínimo existencial, enfim, a construção de uma sociedade massificada de consumo em que muitos são rejeitados. Essas, sim, deveriam ser “a vergonha radical e excludente”.⁵²

É fato notório que os direitos dos trabalhadores, via de regra, não são respeitados. E isso é agravado no caso das pessoas com deficiência, que historicamente sofrem discriminação em razão de suas peculiaridades. É essa a razão da preocupação, inclusive internacional, para que o quadro não seja mais esse e para que seja feita não só a inserção, mas também a manutenção das pessoas com deficiência no emprego.

Assim, garantir às pessoas com deficiência o acesso ao emprego, seja pelo respeito à igualdade de oportunidades e de tratamento, seja por ações afirmativas, é verdadeira forma de dignificação do ser humano. Para que isso ocorra, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência se preocupou em estabelecer, em seu artigo 27, algumas medidas a serem adotadas pelos Estados-Partes:

Artigo 27

Trabalho e emprego

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Esse

⁵² COUTINHO. Efetividade do direito do trabalho: uma mirada no “homem sem gravidade”. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, p. 93-105.

direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em *ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência*. Os Estados Partes salvaguardarão e promoverão a realização do direito ao trabalho, inclusive daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, adotando *medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de*, entre outros:

a) *Proibir a discriminação baseada na deficiência* com respeito a todas as questões relacionadas com as formas de emprego, inclusive condições de recrutamento, contratação e admissão, permanência no emprego, ascensão profissional e condições seguras e salubres de trabalho;

b) *Proteger os direitos das pessoas com deficiência*, em condições de igualdade com as demais pessoas, às condições justas e favoráveis de trabalho, incluindo iguais oportunidades e igual remuneração por trabalho de igual valor, condições seguras e salubres de trabalho, além de reparação de injustiças e proteção contra o assédio no trabalho;

c) Assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer seus *direitos trabalhistas e sindicais*, em condições de igualdade com as demais pessoas;

d) Possibilitar às pessoas com deficiência o acesso efetivo a *programas de orientação técnica e profissional e a serviços de colocação no trabalho e de treinamento profissional e continuado*;

e) Promover *oportunidades de emprego e ascensão profissional* para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, bem como assistência na procura, obtenção e manutenção do emprego e no retorno ao emprego;

f) Promover *oportunidades de trabalho autônomo*, empreendedorismo, desenvolvimento de cooperativas e estabelecimento de negócio próprio;

g) Empregar pessoas com deficiência no *setor público*;

h) Promover o emprego de pessoas com deficiência no *setor privado*, mediante políticas e medidas apropriadas, que poderão incluir programas de ação afirmativa, incentivos e outras medidas;

i) Assegurar que adaptações razoáveis sejam feitas para pessoas com deficiência no *local de trabalho*;

j) Promover a aquisição de experiência de trabalho por pessoas com deficiência no mercado aberto de trabalho;

k) Promover *reabilitação profissional, manutenção do emprego e programas de retorno* ao trabalho para pessoas com deficiência.

2. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência não serão mantidas em escravidão ou servidão e que serão protegidas, em igualdade de condições com as demais pessoas, contra o trabalho forçado ou compulsório. (grifos nossos)

Em suma, tem-se que os Estados-Partes devem adotar medidas no sentido de possibilitar que o ambiente de trabalho seja aberto, inclusivo e acessível

a pessoas com deficiência, de proibir a discriminação baseada na deficiência; de proteger os direitos das pessoas com deficiência, incluídos os direitos trabalhistas e sindicais; de instaurar programas de orientação técnica e profissional; de desenvolver serviços de colocação no trabalho e de treinamento profissional e continuado, de promover oportunidades de emprego tanto no setor público quanto no setor privado; de ascensão profissional; e de promover reabilitação profissional, manutenção do emprego e programas de retorno ao trabalho para pessoas com deficiência.

4 Análise do relatório nacional sobre o cumprimento das disposições da convenção

O artigo 35 da Convenção determina que cada Estado-Parte, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, submeta relatório a respeito das medidas adotadas em cumprimento das obrigações nela estabelecidas e sobre o progresso alcançado. O relatório deve ser enviado dentro do período de dois anos após a entrada em vigor da Convenção para o Estado-Parte concernente. No caso do Brasil, portanto, o relatório deveria ser enviado até 26 de agosto de 2011.⁵³

A própria Convenção prevê, em seu artigo 35, item 4, que os Estados-Partes devem propiciar a participação da sociedade civil no relatório de monitoramento.⁵⁴

Dessa forma, após divulgar amplamente o 1º Relatório nacional da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008-2010),⁵⁵ foi aberta consulta pública para que houvesse contribuição das pessoas com deficiência e suas entidades. Assim, no período entre o dia 08 de abril e 07 de junho de 2011, contribuições e sugestões fundamentadas foram enviadas para a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Presidência da República.

A consulta teve duas vertentes: além de ter sido disponibilizada para registro de manifestações e contribuições de toda sociedade brasileira, foi analisada pelos Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, nas esferas municipal, estadual e nacional.⁵⁶ Conforme consta no sítio eletrônico da Secretaria de

⁵³ O artigo 3º do Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009, que promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, prevê a sua entrada em vigor na data de sua publicação, que foi em 26 de agosto de 2009.

⁵⁴ “4. Os Estados Partes tornarão seus relatórios amplamente disponíveis ao público em seus países e facilitarão o acesso à possibilidade de sugestões e de recomendações gerais a respeito desses relatórios”.

⁵⁵ Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/corde/relatorio.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.inclusive.org.br/?p=19019>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD), o Brasil enviou em abril de 2012 o primeiro Relatório de Monitoramento ao Secretariado da Convenção.⁵⁷

O Relatório apresentado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ainda sem a contribuição da sociedade civil, foi organizado em duas partes: a primeira trouxe um relatório geral sobre o cumprimento das disposições da Convenção, enquanto que a segunda trouxe um relatório específico, abordando cada um de seus artigos.

Em âmbito da Universidade Federal do Paraná, o Projeto de Extensão “Direito ao Trabalho dos Surdos e Pessoas com Deficiência”,^{58 59} teve interesse em analisar o Relatório nacional sobre o cumprimento das disposições da Convenção. Foi Projeto estabelecido em parceria com a Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS) e com o Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Especiais (NAPNE), cujo objetivo principal era contribuir com a comunidade surda e com as pessoas com deficiência em geral por meio de estudos sobre o Direito ao Trabalho dessas pessoas.

Da análise do Relatório, percebeu-se, no tocante aos aspectos gerais apresentados, que foram apenas elencados instrumentos jurídicos, programas governamentais e sistemas de proteção social. Quase nada foi abordado a respeito da implementação e da efetividade, o que era de maior relevância para a constatação sobre o real cumprimento das obrigações assumidas quando da incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Assim, a abordagem geral do informe consistiu em descrever a existência dos planos, programas governamentais, e em raros casos apresentou dados concretos sobre o impacto no combate à desigualdade de acesso aos direitos, impossibilitando, assim, a análise sobre o alcance das mudanças. Concluiu-se, por conseguinte, pela inexistência ou precariedade de pesquisas que demonstrassem o cumprimento dos objetivos e metas almejadas pelos programas e planos adotados, por parte do Estado brasileiro.

⁵⁷ Disponível em: <[http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/noticias/brasil-apresenta-1-relatorio-de-monitoramento-da-convencao-sobre-os-direitos-da-pessoa-com->](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/noticias/brasil-apresenta-1-relatorio-de-monitoramento-da-convencao-sobre-os-direitos-da-pessoa-com-). Acesso em: 03 nov. 2012.

⁵⁸ CAMPINHO; GORSODORF (Coord.). *Projeto de extensão direito ao trabalho dos surdos e pessoas com deficiência*.

⁵⁹ Projeto coordenado pelos professores do curso de Direito da Universidade Federal do Paraná Fábio de Almeida Rego Campinho e Leandro Franklin Gorsdorf. Contou com a participação dos alunos Camila Sayuri Yoshida, Albana Luna Balestra, Bruna Mayumi Tomita e Rubens Bordinhão. Todos os participantes colaboraram na análise do Relatório apresentado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República bem como contribuíram para a realização da Consulta Pública, sobre a qual se falará no tópico seguinte.

Em matéria de trabalho e emprego, conforme visto anteriormente, o Relatório apresentado pelo Governo do Brasil é relativamente extenso, comentando, sobretudo, a respeito de legislação, programas desenvolvidos, fiscalização, orientação do empresariado e dados relativos aos empregados com deficiência.

O que se nota é que a legislação que garante o acesso ao trabalho e ao emprego das pessoas com deficiência, seja proibindo qualquer discriminação, seja prevendo a reserva de cargos e empregos públicos a essas pessoas, não é, de maneira alguma, insuficiente. A insuficiência reside no fato de que o aparato legal não vem sendo respeitado pela sociedade em geral, de forma que as necessidades das pessoas com deficiência continuam a ser negligenciadas.

Aspecto importante a ser apontado é que no relatório específico, em diversos momentos, há indicação de marcos legais de garantia de direitos, mas não é acompanhada da informação quanto à sua aplicação pelos Tribunais, ou quanto à sua aceitação e observância pela sociedade.

Ademais, em repetidas partes o relatório explica amplamente sobre determinado programa — a exemplo do “Economia Solidária”, mas não traz quaisquer dados relativos à sua influência concreta na realidade.

Outro ponto relevante é que o relatório reconhece falhas na concretização das previsões protetivas, mas sabe-se que até o momento não há forma de serem controladas. Cite-se, por exemplo, o caso de ter sido identificado que algumas empresas optam por contratar essencialmente deficientes físicos, tendo as pessoas com deficiência visual e múltipla menor índice de contratação. A fiscalização do trabalho orienta que essa prática discriminatória não seja adotada, mas não vai além disso. Não há qualquer mecanismo que impeça o empregador de escolher o trabalhador pelo tipo de deficiência que lhe trará menor custo para adaptação do local, menor esforço para adaptação em geral e menor queda no rendimento da empresa.

Deve-se lembrar, nesse ponto, que grande parte do empresariado busca apenas cumprir o número mínimo determinado pela Lei nº 8.213/1991 (Lei de Cotas) sem se importar com a verdadeira inclusão social das pessoas com deficiência.

Ainda, com relação à parte do relatório que indica que o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realizou estudo com o objetivo de apresentar as cláusulas constantes de acordos e convenções coletivas de trabalho que asseguram garantias às pessoas com deficiência, houve omissão no tocante às conquistas obtidas pelas negociações coletivas. Segundo o relatório, foram analisados os instrumentos normativos registrados no Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas (SACC-DIEESE), com finalidade

de se elaborar um panorama da negociação sobre esse tema, mas nenhum dado foi trazido para que se pudesse ter comprovadas as conquistas.

Mas além do estudo feito sobre o Relatório, em 02 de junho de 2011, na Universidade Federal do Paraná, foi realizada uma audiência que contou com a participação de surdos e pessoas com deficiência, representantes de diversas entidades de defesa dos direitos dessas pessoas, estudantes, professores, profissionais que trabalham diretamente com elas, entre outros, com o objetivo de tecer considerações sobre o 1º Relatório Nacional do Brasil sobre o Cumprimento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Esta audiência pública foi organizada pelo supramencionado Projeto de Extensão “Direito ao Trabalho dos Surdos e Pessoas com Deficiência” da Universidade Federal do Paraná. A ideia era a de que esse Encontro iria possibilitar que as instituições voltadas à pessoa com deficiência, de Curitiba/Paraná, pudessem analisar o cumprimento ou não cumprimento da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Assim, teve-se a oportunidade de reunir informações e dados para a contribuição na Consulta Pública ao Relatório de Monitoramento à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, cujas informações foram sistematizadas e incorporadas ao documento que foi encaminhado para exame do Comitê de Monitoramento da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU.⁶⁰

No Encontro foram debatidos, preferencialmente, os artigos da Convenção que tratam da igualdade e não discriminação, da acessibilidade, do acesso à justiça e da educação, constantes nos artigos 5º, 9º, 13º e 24º, respectivamente.

Por ser o presente estudo delimitado ao tema do direito do trabalho, utilizar-se-á aqui a contribuição que se relaciona com essa temática, ou seja, a que foi feita a respeito dos artigos 5º e 13º da Convenção.

Em matéria de igualdade e não discriminação (artigo 5º), o que se verificou no Encontro realizado com as pessoas com deficiência é que na prática não há respeito a essa previsão. Em matéria de trabalho e emprego, os trabalhadores

⁶⁰ A consulta pública ao Relatório de Monitoramento à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência teve início no dia 8 de abril e se encerrou no dia 7 de junho de 2011. Contou com a participação da sociedade civil, em particular das pessoas com deficiência e das organizações representativas de seus interesses. As contribuições recebidas foram sistematizadas e incorporadas em um documento, que foi encaminhado para exame do Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU. As contribuições puderam ser encaminhadas, preferencialmente, por meio do formulário eletrônico disponível no endereço <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br>>. Sobre esse assunto, *vide* a Carta de Apresentação da Consulta Pública do secretário Humberto Lippo, documento em anexo e disponível no endereço <http://portal.mj.gov.br/sedh/corde/carta_consulta_publica.pdf>.

com deficiência alertam que são desiguados com relação ao valor do salário, em comparação a outros trabalhadores de mesma função, mesmo que a pessoa com deficiência tenha melhor capacitação.

Ademais, os participantes do Encontro alertaram que sofrem muita discriminação no ambiente laboral pelos colegas de trabalho, tanto em empresas privadas quanto em repartições públicas, ficando visível que faltam campanhas de conscientização para que não sejam praticados atos discriminatórios de qualquer natureza contra ninguém. No caso dos surdos, além da discriminação, há também o problema da comunicação, vez que não há reciprocidade de línguas — são raras as pessoas que se comunicam em Libras (Língua Brasileira de Sinais).

No tocante à oferta de vagas dos concursos públicos, elucidaram que, na prática, a política afirmativa de cotas às pessoas com deficiência se demonstra ineficaz, já que as pessoas inscritas sob esta modalidade, apesar de aprovadas no concurso, raramente são nomeadas e convocadas a tomar posse dos cargos. Não há qualquer forma de garantia de que serão devidamente preenchidas as reservas de oferta de cargos e tampouco existem mecanismos que assegurem, ao longo do tempo, o respeito à continuidade da vaga destinada à pessoa com deficiência.

Com relação ao artigo 13º, que trata do Acesso à Justiça, o mais relevante apresentado no relatório é a menção às Leis nº 10.048/2000 e nº 12.009/2009, que prevêem a prioridade no atendimento e na tramitação dos processos das pessoas com deficiência e a Recomendação nº 27/2009, do Conselho Nacional de Justiça, que trata da eliminação das barreiras físicas nos Tribunais.

No Encontro realizado, as pessoas com deficiência esclareceram que, com relação aos processos, as diversas ações de pessoas com deficiência seguem procedimento normal, consequência, inclusive, de uma falta de divulgação de que essas pessoas têm prioridade. Alertaram ainda, com relação à Recomendação nº 27/2009, que não perceberam que as barreiras deixaram de existir. Como exemplo disso, foi citado que o recentíssimo prédio inaugurado em Curitiba, Paraná, da Justiça Federal, tem auditório com palco inacessível para pessoas com deficiência.

5 Conclusão

Conforme o exposto, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência constitui peculiar instrumento de tutela dos direitos desse grupo de pessoas tendo em vista a sua recepção no ordenamento jurídico pátrio com valor de emenda constitucional, o que a faz equivaler às normas constitucionais.

Assim, antes de abordar especificamente o conteúdo da Convenção em matéria de trabalho, fez-se necessário tecer comentários acerca da sua recepção.

Observou-se que a Constituição da República diferencia os tratados internacionais que versam ou não sobre direitos humanos, conferindo aos que versam o status de norma constitucional. Da leitura do §3º do artigo 5º da Carta extrai-se que somente aqueles tratados de 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. Flávia Piovesan defende que mesmo os que não forem recepcionados desse modo têm hierarquia constitucional; a única diferença é que serão apenas materialmente constitucionais, enquanto que aqueles recepcionados com observância do *quorum* previsto no §3º do artigo 5º da Carta serão material e formalmente constitucionais.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência destaca-se de todas as outras que versam sobre matéria semelhante justamente por ter obedecido ao *quorum* e ter, portanto, equivalência às emendas constitucionais. Assim sendo, os direitos nela previstos têm, dentre diversas outras peculiaridades outrora vistas, aplicabilidade imediata e supremacia sobre todas as outras previsões infraconstitucionais. O Brasil, ao recepcionar dessa maneira a Convenção, se comprometeu a harmonizar seu arcabouço legal e adequar suas políticas públicas, o que foi reconhecido, inclusive, no primeiro Relatório nacional da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção.

O tratado em comento foi inovador em muitos aspectos, dentre os quais se ressaltou, com Flávia Piovesan, que reconheceu que todas as pessoas devem ter a oportunidade de alcançar de forma plena o seu potencial, que definiu deficiência como algo decorrente da inadequação do meio ambiente físico, econômico e social, que conceituou a discriminação como qualquer ato ou omissão que tenha por efeito o prejuízo no exercício pleno de direitos, e que alertou que as pessoas com deficiência ainda podem ser vítimas de múltiplas e agravadas formas de discriminação.⁶¹

Tendo em vista que o artigo 35 da Convenção determina que seja feito relatório por cada Estado-Parte a respeito do seu cumprimento, o Brasil assim procedeu e o Relatório apresentado também foi objeto de estudo na presente monografia. Concluiu-se que tanto em sua parte geral quanto em sua parte específica o Relatório se restringiu a, via de regra, descrever a existência dos planos, programas governamentais, e em raros casos apresentou dados concretos sobre o impacto no combate à desigualdade e sobre a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência previstos tanto na Constituição Federal quanto na legislação pátria e nas Convenções recepcionadas.

⁶¹ PIOVESAN. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*, p. 224-225.

Para analisar referido relatório, foram expostos no presente trabalho as opiniões obtidas por meio de uma consulta pública realizada em âmbito da Universidade Federal do Paraná. Participaram dessa consulta interessados no tema da tutela dos direitos das pessoas com deficiência, tendo sido convocadas todas as associações e entidades de defesa dos direitos dessas pessoas. Constatou-se que atualmente há várias previsões para a tutela dos direitos das pessoas com deficiência, mas o embaraço maior está na implementação desses direitos.

Nesse sentido, consoante o alerta de Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, participante da solenidade de lançamento do “Plano Viver sem Limites”, no dia 17 de novembro de 2011, a própria Presidenta da República Dilma Rousseff declarou que a partir da ratificação da Convenção pelo Brasil o Governo Federal assumiu que a sociedade brasileira é deficiente, e não as pessoas, cabendo ao Poder Público a implantação de políticas públicas que removam as barreiras existentes na sociedade, sejam elas culturais, arquitetônicas, tecnológicas ou econômicas.⁶²

Conclui-se, portanto, com o doutrinador supracitado, que a Convenção em comento forjou institutos hábeis a tornar, finalmente, concreta a fruição de direitos humanos básicos pelas pessoas com deficiência.⁶³ Contudo, a despeito dessa evolução, é mister atentar pela pertinência e imprescindibilidade da existência de políticas públicas e ações afirmativas,⁶⁴ combinadas com eficientes fiscalizações, realizadas, sobretudo, pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Ministério Público do Trabalho. Sem a imposição por meio das ações afirmativas não se alcançará o objetivo de inclusão social das pessoas com deficiência, mas tendo em vista a resistência que a sociedade ainda tem em incluir essas pessoas, não se pode dispensar que seja aprimorada a fiscalização. O Relatório apresentado pelo Brasil poderia ter publicizado pesquisas e dados para que se pudesse aferir a evolução na concretização dos direitos, mas não o fez. De qualquer forma, a mera leitura dos dados apresentados nos induz a uma conclusão não positiva, o que foi confirmado na consulta pública realizada.

⁶² FONSECA. O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ; LEITE; LEITE. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*, p. 19-31.

⁶³ FONSECA. O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ; LEITE; LEITE. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*, p. 19-31.

⁶⁴ Segundo leciona Maria Aparecida Gugel, as chamadas ações afirmativas que consistem na adoção de medidas legais e de políticas públicas que objetivam eliminar as diversas formas e tipos de discriminação limitadores de oportunidades de determinados grupos sociais. In: GUGEL. *Pessoas com deficiência e o direito ao concurso público: reserva de cargos e empregos públicos*, Administração Pública direta e indireta, p. 57.

Por fim, sobre essa realidade, esclareça-se, ainda com Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, que a resistência empresarial em incluir as pessoas com deficiência no mercado de trabalho é pautada em dois argumentos inconsistentes, quais sejam, a falta de escolaridade e de capacitação para o trabalho e a baixa produtividade desses trabalhadores. Durante os nove anos em que atuou no Ministério Público do Trabalho, ele constatou que a adoção de medidas de treinamento das pessoas com deficiência por meio de convênios com os Serviços Nacionais de aprendizagem e com Organizações Não-Governamentais de formação profissional alcançou pleno êxito. As empresas que superaram as resistências no cumprimento da Lei de Cotas (Lei nº 8.213/91) foram unânimes em afirmar a alta produtividade dos trabalhadores com deficiência.⁶⁵

Referências

- ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Brasília: CORDE, 2011. 122 p. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/corde/protacao_const1.asp>. Acesso em: 22 ago. 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/99423>>. Acesso em: 22 ago. 2012.
- CAMPINHO, Fábio de Almeida Rego; GORSDORF, Leandro Franklin (Coord.). *Projeto de extensão direito ao trabalho dos surdos e pessoas com deficiência*. Curitiba: Faculdade de Direito, UFPR, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- COUTINHO, Aldacy Rachid. Efetividade do direito do trabalho: uma mirada no “homem sem gravidade”. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p. 93-105, jan./jun. 2007.
- FERREIA, Vandir da Silva; OLIVEIRA, Lilia Novais de. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência. *Revista Reviva a Vida*, ano 4, 2007.
- FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 19-31.
- GOSDAL, Thereza Cristina. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*. 182 f. Tese (Doutorado em Direito)–Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

⁶⁵ FONSECA. O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ; LEITE; LEITE. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*, p. 19-31.

GUGEL. *Pessoas com deficiência e o direito ao concurso público: reserva de cargos e empregos públicos, Administração Pública direta e indireta*. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA– IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=2170>. Acesso em: 28 set. 2012.

MARANHÃO, Rosanne de Oliveira. *O portador de deficiência e o direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl. 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, George. Pontes de Miranda e a teoria dos direitos fundamentais. *Revista do Mestrado em Direito*, v. 1, p. 15-90, 2005. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/wp-content/uploads/2011/02/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais2.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

YOSHIDA, Camila Sayuri. A incorporação da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência na normativa nacional e o seu conteúdo em âmbito trabalhista. *Revista Fórum Trabalhista – RFT*, Belo Horizonte, ano 2, n. 9, p. 11-36, nov/dez. 2013.
