

**AS LEIS DO ORÇAMENTO COMO
INSTRUMENTO TÉCNICO-FINANCEIRO DE
CONTROLE PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE**

ALEXSANDRO RAHBANI ARAGÃO FEIJÓ

Procurador do Município de São Luís-MA

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR
Professor da Graduação da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB e
da Pós-Graduação da UNIFOR e UNDB

Vice-Presidente da Comissão da Advocacia Pública da OAB-MA

Membro associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em
Direito - CONPEDI e da Academia Brasileira de Direito Internacional - ABDI

**AS LEIS DO ORÇAMENTO COMO
INSTRUMENTO TÉCNICO-FINANCEIRO DE
CONTROLE PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE**



Belo Horizonte
2013

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
David França Ribeiro de Carvalho	Luciano Stoller de Faria
Dhenis Cruz Madeira	Luiz Manoel Gomes Júnior
Dircêo Torrecillas Ramos	Luiz Moreira
Emerson Garcia	Márcio Luís de Oliveira
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Maria de Fátima Freire Sá
Florisbal de Souza Del’Olmo	Mário Lúcio Quintão Soares
Frederico Barbosa Gomes	Nelson Rosenvald
Gilberto Bercovici	Renato Caram
Gregório Assagra de Almeida	Rodrigo Almeida Magalhães
Gustavo Corgosinho	Rogério Filippetto
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Rubens Beçak
Jean Carlos Fernandes	Vladmir Oliveira da Silveira
	Wagner Menezes

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2013.

Coordenação Editorial: Fabiana Carvalho e Andréia Assunção

Produção Editorial: Nous Editorial

Revisão: Raquel Rezende

Capa: Gustavo Caram e Hugo Soares

F297 Feijó, Alexandro Rahbani Aragão
As leis do orçamento como instrumento técnico-financeiro de controle para
efetivação de políticas públicas de acessibilidade / Alexandro Rahbani Aragão Feijó.
Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
127p.
ISBN: 978-85-8238-031-4

1. Políticas públicas de acessibilidade. 2. Deficiente físico - Acessibilidade – Direito.
I. Título.

CDD: 341.31

CDU: 35.078

Elaborada por: Maria Aparecida Costa Duarte
CRB/6-1047

Rua Pernambuco, 1389, Loja 05P – Savassi
Belo Horizonte/MG - CEP 30130-151
Tel: (31) 3031-2330

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2013

AGRADECIMENTOS

Pela realização deste trabalho e por todo o processo que o envolveu, agradeço a Deus pelo dom da vida e pela oportunidade indescritível de crescimento intelectual e pessoal.

Aos meus avós e pais, pelo apoio, ensinamentos e oportunidade de estudo a mim dedicados. Sou muito feliz e privilegiado por tê-los em minha vida e em minhas lembranças. E, ainda, as minhas irmãs, Bianca e Mabel, aos meus tios e primos pelo estímulo e confiança.

À Clarissa, Daniela e Micaela, amadas esposa e filhas, a quem tenho dívida de gratidão por terem se sacrificado durante o transcorrer do curso para permitir a minha ausência em casa, visto que a alegria da estadia é a certeza de querer voltar.

Agradeço também aos meus amigos-irmãos Carolina Soares Hissa, Denys Tavares de Freitas, Érico Martins Barreira, Hanna Carolina Barreira Hissa, Mariana de Andrade, Simone Aguiar, Konrad Mota, Eduardo Almendra e Marcus Aguiar, pelo convívio saudável, carinho e companheirismo.

Aos amigos, em especial, Gutemberg P. Lopes Jr., Flávio Augusto Leão, Tayssa Mohana e Marcos Fróes, que muito me incentivaram na realização desta obra, bem como aqueles que me ajudaram na Procuradoria do Município de São Luís e na Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB. Obrigado por acreditarem em mim.

Obrigado aos servidores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Unifor e aos meus Mestres, em especial ao Prof. Dr.

Filomeno de Moraes, ao Prof. Dr. Nestor Eduardo Araruna Santiago e à Prof. Dra. Lírida Calou, por terem contribuído grandemente para minha formação acadêmica e por terem acreditado em meu potencial. E à Prof. Dra. Gina Pompeu, pelos ensinamentos, pela orientação e pelo desafio de elaborar essa dissertação.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a consecução desse ideal, muito obrigado.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	IX
APRESENTAÇÃO	XI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
A PESSOA COM DEFICIÊNCIA	8
1.1 Conceito de pessoa com deficiência.....	9
1.2 A história do tratamento social da pessoa com deficiência.....	17
1.3 A pessoa com deficiência nas constituições brasileiras.....	22
CAPÍTULO 2	
O DIREITO DE ACESSIBILIDADE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	29
2.1 O direito de acessibilidade	30
2.2 O direito fundamental a um município inclusivo.....	40
2.2.1 Categorias de acessibilidade.....	45
2.2.2 O desenho livre de barreiras e o desenho universal.....	47

2.2.3 Barreiras físicas e soluções	49	
2.2.4 Barreiras sociais e soluções	53	
CAPÍTULO 3		
AS LEIS DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO TÉCNICO-FINANCEIRO DE CONTROLE PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE.....		56
3.1 Políticas públicas no Estado constitucional	57	
3.2 Leis do orçamento	68	
3.3 As leis do orçamento como instrumento técnico-financeiro de controle das políticas públicas	84	
CONCLUSÃO	94	
REFERÊNCIAS	100	

PREFÁCIO

É com grande satisfação que recebi a notícia de que a dissertação de Mestrado de ALEXSANDRO RAHBANI ARAGÃO FEIJÓ, defendida no Programa de Pós-Graduação da Unifor, havia sido aceita para publicação. E, com maior satisfação ainda, recebi a honraria de prefaciá-lo.

O tema das pessoas com deficiência é ainda pouco tratado. A produção acadêmica na área do Direito ainda está longe de refletir a importância do tema. Não apenas pelo dever de incluir esse grupo vulnerável, como, se não fosse suficiente, pelo reflexo estatístico que tal parcela representa. Pelo último censo, quase um quarto da população brasileira apresenta algum tipo de deficiência. E a produção sobre esse importante grupo é ainda acanhada, diante de índices tão alarmantes. Quando recebi, pelas mãos da Coordenadora, Profa. Dra. Gina Pompeu, o convite para participar da banca, fiquei muito contente. Afinal, o Programa da Unifor continua cumprindo o seu papel de desenvolver temas de importância ligados aos direitos fundamentais e, dentro desse enfoque, ligados à questão da pessoa com deficiência.

Defendido com sucesso perante a Banca Examinadora, o trabalho está sendo levado à publicação. O trabalho apresentado e agora publicado tem algumas peculiaridades. E, certamente, além de seu conteúdo, é o que o faz diferente, merecedor de atenção mais cuidadosa. O tema das pessoas com deficiência não é tratado apenas quanto à sua conceituação (o que, desde logo, já seria um grande desafio), mas avança por outros pontos. Revelando a importância da acessibilidade como um direito instrumental, que garantirá o exercício de outros direitos, o autor trabalhou no caminho

das políticas públicas. E vai além, chegando à concretização da lei orçamentária e ao relacionamento com o tema da acessibilidade.

O trabalho não para na discussão da questão da deficiência, mas avança para enfrentar o tema das políticas públicas, sua judicialização e, por fim, o reconhecimento do direito a uma norma orçamentária justa, que contemple o direito instrumental à acessibilidade. Não se pode falar em direito à saúde, direito ao transporte, direito ao lazer, sem que haja acessibilidade, o que dá a ela, acessibilidade, esse caráter instrumental. Quer dizer, sem ela, não se pode recolher outros direitos. Como ir ao médico, ao tratamento no hospital, ao parque, sem que os ambientes sejam acessíveis? Portanto, o foco do trabalho ultrapassa a questão da pessoa com deficiência, alongando-se ao ponto fulcral, qual seja, a instrumentalização desses direitos, garantida pela acessibilidade.

Não deixou o jovem autor de atentar que deve haver uma política pública para implementação da tarefa. E, como política pública, deve ela estar consagrada na regra orçamentária. Nesse particular, o trabalho traz a preocupação além da discussão singela. Vai além, procurando viabilizar, pelo instrumento do orçamento, a efetividade desse importante direito.

O livro apresenta a discussão do direito à acessibilidade, dando-lhe uma visão prática, a partir da efetivação de política pública. Portanto, é uma excelente leitura para quem pretende tomar conhecimento do tema ou, se já inserido no mote, alargar seus conhecimentos, com o tratamento adequado do entrelaçamento do orçamento e das normas de acessibilidade.

O trabalho foge da fácil de cuidar do assunto de forma descritiva: procura dar soluções, analisar e avançar. E assim, o autor trouxe importante passo para a inclusão da pessoa com deficiência, revelando, ao mesmo tempo, a preocupação do Programa da Unifor e de seus docentes.

Prof. Dr. Luiz Alberto David Araujo

Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de
Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

APRESENTAÇÃO

Recebemos, prazerosamente, a incumbência de escrever a apresentação deste livro - *As leis do orçamento como instrumento técnico-financeiro de controle para efetivação de políticas públicas de acessibilidade*-, de autoria do professor Alessandro Rahbani Aragão Feijó, mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional/Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza (PPGD/UNIFOR).

Já se tem familiaridade com a atividade do autor, pois, o trabalho se origina da sua dissertação de mestrado, orientada pela signatária Gina Marcílio Pompeu, e defendida diante de banca examinadora constituída pelo eminente publicista Luiz Alberto David Araújo, da Pontifícia Universidade de São Paulo, e pelos signatários.

O volume engloba, além da introdução e da conclusão, os capítulos, a saber, “a pessoa com deficiência”, “o direito de acessibilidade da pessoa com deficiência” e “as leis do orçamento como instrumento técnico-financeiro de controle para efetivação de políticas públicas de acessibilidade”. Além de demonstrar preocupação teórica e empírica, aborda ideias e instituições, analisa, critica e propõe, tudo no diapasão indicado pelo título da obra.

Convém trazer à colação as palavras do autor, que acentua:

[...] compreende-se o direito de acessibilidade como Direito Fundamental que, para ser efetivo no Estado Constitucional, necessita de política pública desenvolvida e efetivada pelo ente estatal, observando-se que esta será financiada por meio de previsão de recursos, sem os quais a atuação estatal não passará de boa vontade. [...] (p.)

Pelo que,

[...] tem a trilogia orçamentária a contribuir, seja como elemento de informação quanto aos critérios de prioridade das políticas públicas nele efetivamente contidas, seja como caminho de coerção ao desenvolvimento de políticas públicas eficientes e eficazes, dentre elas a de acessibilidade. (p.....)

A par da especialidade do trabalho, qual seja o direito à acessibilidade, em que o autor penetra com acuidade, o livro é, sobretudo, um diálogo com a experiência político-constitucional que se desenrola no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Vê-se isto tanto na ênfase na problemática dos direitos fundamentais quanto na acentuação das competências dos entes federativos, aqui incluído o município, para a concepção, decisão e implementação de políticas públicas. Por fim e nas palavras do autor (p.55), “completando a tríade Estado Constitucional, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas”, cabe examinar como “as leis do orçamento podem ser utilizadas como instrumento técnico-financeiro de controle das políticas públicas de acessibilidade”, ou seja, como “parâmetro de controle das políticas públicas na busca da concretização dos Direitos Fundamentais e, conseqüentemente, da Constituição Federal”.

Na verdade, *As leis do orçamento...* nos remetem a algumas considerações sobre o processo político-constitucional brasileiro em que se situa a análise de Alexsandro Rahbani Aragão Feijó. Como sabido, no Brasil, o processo de transição do autoritarismo-burocrático para a democracia, teve na promulgação do texto constitucional de 1988, um dos momentos determinantes. E, pelo seu caráter restaurador e criador, uma das perspectivas importantes por que a Constituição Federal pode ser observada é a da dimensão *estruturante* que atribui ao princípio democrático social e econômico.

Destarte, no momento em que a CF/1988 completa 25 de existência, não é ocioso ressaltar que a mesma consagra, a partir do seu Preâmbulo, a ideia de um Estado Democrático e Social de Direito. Ali, os constituintes proclamaram-se reunidos para instituir “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução das controvérsias” (BRASIL, 1988). Conjuntamente, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais

do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político foram erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º).

Carregado de programaticidade e diretividade (CANOTILHO, 2005; MORAES, 2009), o texto constitucional de 1988 estabeleceu como “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. No capítulo “dos direitos sociais”, foram erigidos como direitos pertencentes à sociedade como um todo: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados.

Ademais, ao tratarem da “ordem econômica e financeira”, os constituintes consignaram que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”(BRASIL, 1988).

Conforme acentua Eros Grau, “a Constituição do Brasil é – tem sido – uma Constituição dirigente, e vincula o legislador”. E, apesar de ter sido emendada múltiplas vezes, o seu cerne, identificado “fundamentalmente nos preceitos dos seus arts. 3º, 1º e 170, resta intocado” (2005, p.366). Por sua vez, Gilberto Bercovici salienta que a Constituição de 1988 “contém em seu texto as bases de um projeto nacional de desenvolvimento, em que torna possível a reestruturação do Estado brasileiro para conduzir as transformações sociais necessárias para a superação do subdesenvolvimento” (2005, p.9).

Enfim, a “constituição econômica” presente no texto constitucional de 1988 configura-se como a expressão verdadeira do seu caráter dirigente. O mundo do dever-ser aponta caminhos para o mundo do ser, Estado e sociedade, tendo como objetivo a alcançar uma ordem econômico-social que, a despeito da convivência com o capitalismo, possibilite que todos convivam na conformidade dos ditames da justiça social.

Em suma, no Brasil, tem-se uma experiência democrático-constitucional já relativamente duradoura, mas é necessário concretizar-se, mais e mais, os valores constitucionais da igualdade. Assim, como pondera ainda Bercovici, “a prática política e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais” e “não havendo concretização da Constituição enquanto mecanismo de orientação da sociedade, ela deixa de funcionar enquanto documento legitimador do Estado”. No limite, “na

medida em que se amplia a falta de concretização constitucional, com as responsabilidades e respostas sempre transferidas para o futuro, intensifica-se o grau de desconfiança e descrédito no Estado, seja como poder político ou como implementador de políticas públicas” (2005, p.168).

Não há dúvida da importância do livro em comento, pela sua inserção na problemática da constituição econômica e social e por aliar as preocupações teóricas da efetivação da Constituição com as preocupações empíricas necessárias para a efetivação de um dos direitos constitucionais, o da acessibilidade.

Afinal a concretização do princípio da fraternidade, ora esquecido, se dá, quando todos os *stakeholders* compreendem a essencialidade em conciliar crescimento econômico com desenvolvimento humano, democratização eleitoral com democratização econômica. Ressalta-se que a constituição simbólica, folha de papel segundo Ferdinand Lassalle, será vista como lembrança histórica superada, tão somente, se o retorno ao Estado Nação implicar na inclusão de todos aqueles que fazem parte do seu elemento essencial: população. Uma vez reconhecidos, que haja destinação orçamentária para as políticas públicas positivas, que priorizam e viabilizam o desenvolvimento humano, sobremaneira, dos deficientes físicos e das minorias, outrora negligenciadas. Oportunidades e capacidades devem ser examinadas e sopesadas quando da elaboração das leis orçamentárias, elas que são instrumentos de responsabilidade social, detentoras de força normativa e de poder de transformação. (POMPEU, 2012)

Já se disse que não existe democracia sem teoria democrática. Neste sentido, o livro que ora se apresenta não deixa de constituir-se, pelas ideias que traz e as ferramentas jurídicas apresentadas, um contributo para que a igualdade, não só a formal, mas também a material, viabilize-se. Em suma, à medida que amplia os horizontes da discussão sobre a relação entre Estado e constituição, democracia econômica e democracia social, entes federativos e políticas públicas, revela-se uma contribuição significativa para a proclamação de que a constituição dirigente brasileira está viva.

Fortaleza-Ceará, agosto de 2013

FILOMENO MORAES

Professor Titular do PPGD/UNIFOR

GINA MARCILIO POMPEU

Professora-Coordenadora do PPGD/UNIFOR

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Filomeno. A “constituição econômica” no Brasil: da Subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988. In: COUTINHO, Aldacy et al. *Liber amicorum*: homenagem ao prof. dr. António José Avelãs Nunes. Coimbra-Portugal: Coimbra Ed., 2009. p.211-234.

POMPEU, Gina V.M.; CARVALHO, Nathalie. *Direitos humanos, econômicos e a responsabilidade social das empresas*. Florianópolis: Conceito, 2012.

