

O FEDERALISMO E A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS

FEDERALISM AND THE DIFFUSION OF PUBLIC POLICIES FOR ACCESSIBILITY AND INCLUSION IN BRAZILIAN STATE CONSTITUTIONS

VICTOR DANTAS DE MAIO MARTINEZ¹

Universidade de São Paulo (USP). Ribeirão Preto (SP). Brasil.

LUCIANA ROMANO MORILAS²

Universidade de São Paulo (USP). Ribeirão Preto (SP). Brasil.

FERNANDO LUÍS BARROSO DA SILVA FILHO³

Universidade de São Paulo (USP). Ribeirão Preto (SP). Brasil.

RESUMO: Este artigo analisa o federalismo brasileiro quanto à constitucionalização de políticas públicas de acessibilidade e inclusão, bem como fornece uma base de dados empírica sobre sua difusão em constituições estaduais, a fim de estimular as pesquisas sobre o constitucionalismo estadual e os direitos das pessoas com deficiência. Para tanto, realizou-se uma pesquisa empírica, de cunho comparativo, para estudar a difusão de normas constitucionais de acessibilidade e inclusão, perpassando aspectos quantitativos e qualitativos, sobre o conteúdo da Constituição Federal, das Constituições dos Estados-membros e a Lei Orgânica do Distrito Federal. Em termos de extensão, as Constituições Estaduais tendem a possuir mais dispositivos normativos do que a Constituição Federal. Porém, em termos de quantidade de caracteres por dispositivo, a Constituição Federal aparece em primeiro lugar. Em termos qualitativos, identificou-se que os Estados que deram tratamento especial a esses direitos, criando seções, capítulos ou títulos específicos, em média, fizeram emendas mais rapidamente do que os outros Estados, sugerindo relação entre a especialização do tratamento e o efetivo exercício do poder constituinte decorrente. A atividade legislativa estadual referente a tais normas independe de a população de pessoas com deficiência ser significativa no território do Estado, indicando que a preocupação com a tutela desses direitos não está ligada a uma ideia utilitarista da posituação da norma. Por fim, a disponibilização da base empírica de dados pode fomentar pesquisas futuras, como estabelecer conexões temporais sobre o *status* da norma, respondendo à pergunta se ela já surge constitucional ou se é constitucionalizada *a posteriori*.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalização; Políticas Públicas; Pessoas com Deficiência; Acessibilidade e Inclusão; Pesquisa Empírica em Direito.

ABSTRACT: This paper seeks to analyze Brazilian federalism regarding the constitutionalization of public policies on accessibility and inclusion, as well as to provide an empirical database on the diffusion of public policies in state constitutions, in order to stimulate research on state constitutionalism and the rights of persons with disabilities. Therefore, empirical comparative research was conducted to study the diffusion of constitutional

¹ Orcid do(a) autor(a) 1: <https://orcid.org/0000-0002-9389-8408>

² Orcid do(a) autor(a) 2: <https://orcid.org/0000-0001-9318-2058>

³ Orcid do(a) autor(a) 3: <https://orcid.org/0000-0003-2526-2085>

norms of accessibility and inclusion, going through quantitative and qualitative aspects, on the content of the Federal Constitution, the Constitutions of the Member States and the Organic Law of the Federal District. In terms of length, the State Constitutions tend to have more normative devices than the Federal Constitution. However, in terms of the number of characters per device, the Federal Constitution comes first. In qualitative terms, we identified that the States that gave special treatment to these rights by creating specific sections, chapters, or titles, on average, made amendments more quickly than the other States, suggesting a relationship between the specialization of treatment and the effective exercise of the decurrent constituent power. State legislative activity regarding such norms does not depend on whether the population of people with disabilities is significant in the state's territory, indicating that the concern with protecting these rights is not linked to a utilitarian idea of the norm. At last, the availability of the empirical database can foster future research, like establishing temporal connections on the norm status, responding to whether it is created constitutional or whether it is constitutionalized later.

KEYWORDS: Constitutionalization; Public Policy; People with Disabilities; Accessibility and Inclusion; Empirical Legal Research.

INTRODUÇÃO

A acessibilidade e a inclusão social são direitos das pessoas com deficiência estabelecidos constitucionalmente no ordenamento jurídico brasileiro. Diversos dispositivos espalhados pela Constituição Federal de 1988 se ocupam de tais garantias, como será demonstrado na análise mais adiante. No entanto, uma norma em específico merece destaque para a discussão aqui proposta: o artigo 24, inciso XIV, o qual estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a proteção e integração social dessas pessoas.

Partindo do princípio do pacto federativo e diante da competência concorrente dos entes federados para legislar sobre o tema, é de se esperar, *a priori*, que os Estados deem à matéria o tratamento legislativo que entenderem ser o mais adequado às respectivas particularidades sociopolíticas de cada unidade da federação – *i.e.*, princípio da predominância do interesse (Afonso da Silva, 2016). Por outro lado, tendo em vista as características do modelo de federalismo brasileiro – cuja origem é centrífuga e com forte concentração de competências na União –, também é de se esperar que os Estados não se desviem muito do tratamento geral dado aos direitos das pessoas com deficiência na Constituição Federal e nas normas federais⁴, afinal,

⁴ Três normas fortalecem esse segundo aspecto: a) a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/09) (Brasil, 2009), votada no Congresso Nacional como emenda constitucional e, portanto, com força de norma constitucional formal; b) a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei 13.146/15) (Brasil, 2015); e c) o Tratado de Marraquexe (Decreto 9.522/18) (Brasil, 2018), também equivalente a emenda constitucional. Essas importantes normas para a efetivação

a autonomia dos entes federativos é limitada e circunscrita ao equilíbrio federativo (Afonso da Silva, 2016).

Existem ao menos duas correntes teóricas distintas quanto à natureza jurídica desses direitos. Uma afirma serem direitos sociais particulares, isto é, “exclusivos de determinadas instituições da sociedade” (Moraes, 2018, p. 216–217). E outra (Barroso, 2018) considera esses direitos como fundamentais, pois representam direitos à igualdade.

Direitos fundamentais são prerrogativas concretizadas pelo direito positivo em proteções que garantam a todos uma convivência digna, livre e igualitária (Afonso da Silva, 2016). As fontes positivadas são os direitos a) expressos diretamente no artigo 5º; b) decorrentes de princípios adotados pela Constituição (art. 5º, §2º); c) os decorrentes de tratados e convenções internacionais (art. 5º, §3º) (Afonso da Silva, 2016).

De todo modo, na prática, tais direitos, quando eficazes, asseguram a proteção de indivíduos socialmente vulneráveis. O último Censo do IBGE (2011) aponta mais de 45 milhões de pessoas com deficiência no Brasil, correspondendo a cerca de 24% da população. Esse grande grupo social, portanto, precisa ter seus direitos garantidos⁵. Assim, frente à relevância social da temática, este trabalho se justifica por buscar compreender como cada Estado-membro valoriza, em termos de preocupação em constitucionalizar, as políticas públicas de acessibilidade e inclusão – fenômeno intimamente ligado ao reconhecimento de direitos das pessoas com deficiência.

A constitucionalização representa maior proteção e a maior relevância social da matéria (Couto e Lima, 2016). Isso porque, de um lado, a constitucionalização da norma garante uma maior rigidez, haja vista ser produto do poder constituinte decorrente e podendo apenas ser alterada por meio de processo legislativo específico. De outro, esse processo também gera efeitos sistêmicos tanto na legislação infraconstitucional, estimulando e orientando o legislador ordinário na produção legislativa, quanto na jurisprudência, a partir da interpretação e da aplicação das normas sob a égide constitucional estadual.

de direitos das pessoas com deficiência, por serem provenientes da competência legislativa da União, acabam integrando e reorganizando a ordem jurídica brasileira, instigando adequações normativas em todo o território nacional que, eventualmente, podem aparecer até mesmo nas Constituições Estaduais.

⁵ Cf. IBGE, 2023.

A escolha dos Estados de elevar normas de proteção às pessoas com deficiência ao *status* constitucional, quando na função de legislar concorrentemente sobre a proteção e a integração das pessoas com deficiência, indica que atribuem à temática importância destacada com relação a outras questões que não receberam o mesmo tratamento.

Com base nessas considerações, este artigo objetiva estudar a expressão do federalismo brasileiro quanto à constitucionalização de direitos que fundamentam políticas públicas de acessibilidade e inclusão. Para tanto, realiza uma análise de cunho comparativo entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais de cada Estado brasileiro, além da Lei Orgânica do Distrito Federal, atentando-se a alguns aspectos quantitativos e outros qualitativos, conforme será descrito à frente, na metodologia.

Para tanto, o trabalho se divide em duas partes, além desta introdução, preocupando-se inicialmente em trazer os aspectos teóricos sobre o federalismo brasileiro e o constitucionalismo estadual, bem como a constitucionalização de direitos que fundamentam políticas públicas sobre acessibilidade e inclusão existentes no Brasil. Em seguida, apresenta-se a parte empírica deste trabalho, contendo a metodologia utilizada para a sua realização e seus resultados, discutidos juntamente com a apresentação dos dados quantitativos e qualitativos. Ao final dessas duas grandes partes, as considerações finais deste trabalho são apresentadas, incluindo-se algumas sugestões de desdobramentos deste trabalho, a fim de explorar a base de dados empírica fornecida e de estimular as pesquisas sobre o constitucionalismo estadual e os direitos das pessoas com deficiência.

1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A fim de compreender a relação do constitucionalismo estadual com a difusão de políticas públicas de acessibilidade e inclusão, é preciso resgatar os principais aspectos da evolução do Estado Federal brasileiro, além de discutir os processos da constitucionalização de direitos e da difusão de normas constitucionais – tarefas a que se dedicam os próximos itens deste capítulo de reflexão teórica.

1.1 A evolução do modelo de Estado federal

O modelo atual de Estado Federal brasileiro é fortemente influenciado por aspectos de natureza geográfica, histórica, econômica e cultural (Afonso da Silva, 2016). A primeira forma de Estado adotada por este país foi o Estado Unitário (Bercovici, 2001), na qual as províncias não dispunham de autonomia para legislar (autolegislação) e, muito menos, para se autogovernar. Mesmo assim, desde o Segundo Reinado, “forças centrífugas” começaram a se manifestar (Bercovici, 2001; Horta, 1969) e, nesse momento que nasceu o impulso para a formação de um Estado, no mínimo, menos centralizado e, até mesmo, Federal.

O modelo Federal é adotado juntamente com o sistema de governo republicano (Afonso da Silva, 2016). No que tange à distribuição de competências, implementa-se o federalismo dual ou tradicional, em que a repartição de competências se dá no plano horizontal, e a eventual invasão das esferas gera inconstitucionalidade (Moraes, 2018; Ferreira Filho, 2012). Neste primeiro modelo instalado no Brasil, enumeram-se as competências da União, deixando as remanescentes ao Estado, sem que haja qualquer interferência entre eles (Almeida, 2007).

O cenário é outro na data da promulgação da Constituição de 1934. Inicia-se, neste momento, o federalismo de cooperação, em que a repartição de competências se dá no plano vertical, facilitando a coordenação dos diversos entes federativos (Moraes, 2018; Ferreira Filho, 2012). Ele é fortemente marcado pela existência de uma esfera de competência concorrente, isto é, em que há interferência entre os entes (Almeida, 2007). Tal contexto, no entanto, apresenta-se de forma concomitante a um fortalecimento do poder central em detrimento do poder periférico.

O ápice da centralização ocorre com a Constituição de 1967. Devido à quase inexistência de competências dos Estados e ao padecimento de sua autonomia, esse sistema de Governo ficou conhecido como “federalismo de integração” (Ferreira Filho, 1982). A Constituição de 1988 implementou um novo modelo de federalismo no Brasil, o chamado federalismo de equilíbrio, que amplia o campo da legislação concorrente entre os entes federativos, entregando maiores competências legislativas aos estados e municípios (Horta, 1996). Apesar da equivalência formal dos poderes da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, a superioridade do poder federal fica evidente pela forma como foram distribuídas tais competências (Dallari, 2013). Bercovici (2001), entende que é um tipo de federalismo ameaçado, ainda por se equilibrar em relação às três esferas de competência.

A repartição de competências legislativas é a estratégia responsável por manter em harmonia as tendências opostas de unificação e diversificação parênteses dos múltiplos ordenamentos que compõem o ordenamento jurídico brasileiro (Pelayo, 1993). Tema central da Constituição Federal de 1998, as competências são repartidas em cinco categorias: (i) geral da União: amplíssima competência da União que abrange os poderes soberano (*e.g.*, representação internacional), de defesa do Estado, de planejamento, de comunicação e telecomunicação, entre outros; (ii) legislativa privativa da União: também ampla, abrangendo áreas específicas do direito material (*e.g.*, civil, eleitoral, marítimo etc.), bem como nacionalidade, registro entre outros; (iii) comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: reúne preceitos e recomendações a todos os entes federativos, com orientação programática ao Constituinte (*e.g.*, impedir a evasão, destruição e a descaracterização de obras de arte outros bens de valores histórico, artístico ou cultural); (iv) legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal: que efetivamente permite criar ordenamentos jurídicos parciais dentro do Estado federal, como ocorre, por exemplo, com aspectos de direito tributário, financeiro, urbanístico, proteção das pessoas com deficiência, entre outros; e (v) dos poderes reservados ao Estado: isto é, o de organização própria e daqueles reservados e não vedados pela Constituição Federal (Horta, 1999).

No que tange ao tema deste trabalho, porém – os direitos das pessoas com deficiência – trata-se de competência concorrente, de modo que é não apenas cabível, mas também desejável que os Estados-membros criem suas próprias regras a respeito.

1.2 O processo de constitucionalização de direitos

Para além da distribuição de competências concorrentes, outro fenômeno constitucional que influencia no processo legislativo – em especial, no exercício do poder constituinte decorrente – é a tendência à constitucionalização dos direitos.

Esse fenômeno pode ser observado em duas modalidades: transformação ou elevação (Favoreu, 2001). No primeiro caso (que pode ser compreendido como a constitucionalização “do direito”) ocorre a alteração no papel da Constituição, passando a ser o “filtro” que se deve utilizar para se entender todo o ordenamento jurídico que nela busca seu pressuposto de validade. Como corolário dessa tendência, a Constituição cidadã, em 1988, constitucionalizou

amplamente ramos do Direito Civil, Penal, Processual e Administrativo, devendo ser precipuamente analisados com base no texto constitucional (Barroso, 2020). Nesse formato, todas as normas do direito infraconstitucional são condicionadas e validades pela força normativa da Constituição, repercutindo sobre as relações públicas e privadas (Barroso, 2012).

Já no segundo caso (que pode ser referido como constitucionalização “de direitos”) ocorre a inserção de institutos, anteriormente localizados em legislação infraconstitucional, no texto da Constituição, em um movimento de positivação e subjetivação de direitos no texto constitucional. Esta última hipótese, em perspectiva operacional, representa uma elevação hierárquica das normas (Barcellos, 2017). De forma complementar, em perspectiva existencial, garante maior estabilidade à norma pois “interfere com os limites de atuação do legislador ordinário” (Barroso, 2020, p. 215).

Um dos papéis da constitucionalização de direitos é o efeito expansivo que confere às normas, as quais se espalham e se proliferam pelo ordenamento jurídico. Toda operação jurídica deve passar pelo crivo de verificação de compatibilidade com a Constituição, antes da aplicação da norma, e deve aplicar a norma de modo a realizar os fins constitucionais (Barroso, 2020).

Ademais, a constitucionalização de direitos opera ainda o efeito de torná-los passíveis de proteção pela via do controle abstrato de constitucionalidade estadual, transformando o Tribunal local no exclusivo defensor da Constituição Estadual em conflitos com normas locais, pelo método do controle concentrado (Leoney, 2007).

1.3 O processo de difusão constitucional

Tendo estabelecido que as normas constitucionais influenciam todo o ordenamento jurídico pátrio, é interessante notar os resultados nas Constituições Estaduais que, diferentemente da legislação ordinária, têm origem no poder constituinte decorrente.

Tradicional e didaticamente, distingue-se o poder constituinte em (i) originário; e (ii) derivado. O poder constituinte originário é de difícil definição teórica, tendo em vista que “emana do fato revolucionário” (Horta, 2011, p. 567). Desse modo, o poder constituinte originário é aquele que ilimitado, sem amarras que o prendem a qualquer texto normativo, podendo de tudo estabelecer. O poder constituinte derivado, como o próprio *nomen iuris* indica, é derivado e, portanto, limitado ao poder constituinte originário. Suas normas se sujeitam

àquelas do poder constituinte originário, como nos mecanismos de emendas ao texto constitucional (Afonso da Silva, 2016). Apesar das divergências doutrinárias quanto às diferentes espécies de poder constituinte derivado (cf. Mendes; Gonet, 2018; Ferraz Júnior, 1989; Grupenmacher, 1996; Ferreira Filho, 2012), este artigo adota a seguinte subdivisão: (i) reformador (*i.e.*, emendas constitucionais); (ii) revisor (*i.e.*, art. 3º, do ADCT); (iii) decorrente (*i.e.*, constituições estaduais).

No exercício do poder decorrente, as Constituições Estaduais no Brasil sofrem forte influência da Constituição. Na realidade, o fenômeno observado é de que as Constituições Estaduais mimetizam a Constituição Federal (Couto; Absher-Bellon, 2018). No que tange às normas programáticas que estabelecem políticas públicas, é possível identificar algumas maneiras pelas quais a difusão – fenômeno antigo e que se verifica de forma generalizada no ordenamento dos Estados federais (Horta, 1988) – se dá: a) Imitação; b) Aprendizado, c) Competição econômica; e, por fim, e) Coerção.

A imitação se dá sem qualquer juízo crítico, apenas pelo simples entendimento de que o ente federal deve ser emulado. Por outro lado, no aprendizado, há um juízo crítico, em que se consideram fatos que ocorreram com outros entes federados. A competição econômica se dá na medida em que o ente federativo procura se posicionar melhor que os outros, adotando determinada medida econômica. Um exemplo comum no cenário brasileiro é o oferecimento de incentivos fiscais pelos Estados. A coerção, por fim, ocorre quando o ente federativo é praticamente obrigado a adotar determinado posicionamento, o que, no plano nacional, ocorre comumente por meio de transferência de recursos (Couto; Absher-Bellon, 2018).

Do ponto de vista jurídico, o Supremo Tribunal Federal define o resultado das difusões (em especial, da imitação e do aprendizado) como normas de reprodução obrigatória. Elas também podem ser vistas como um reflexo do princípio da simetria, em que ao constituinte estadual não resta outra opção a não ser seguir fielmente as formas de organização e de relacionamento entre os poderes determinadas pelo constituinte federal (Mendes; Gonet, 2018), de modo a garantir a unidade e a centralização do Estado em detrimento da autonomia dos estados-membros (Dias; Gonçalves, 2017).

A questão aqui é que outras normas, não relacionadas à organização da estrutura do Estado e ao relacionamento entre os poderes, também acabam sendo influenciadas. Essa influência também ocorre pelo fato de que o rol de normas de reprodução obrigatória é taxativo

e não expresse (Mendes; Gonet, 2018), podendo ser omitidas e presumidas, pois já estão presentes previamente na ordem jurídica nacional e de assimilação obrigatória, portanto, não resta ao legislador local margem de discricionariedade. (Brasil, 2014b).

Apesar da afirmação de que a tendência da Suprema Corte brasileira parece ser de valorizar iniciativas dos Estados-membros, atuando apenas quando houver ofensa “expressa e inequívoca” (Dias; Gonçalves, 2017), os julgados mais relevantes apontam para o lado oposto (Brasil, 2014a, 2017).

Observa-se que o federalismo brasileiro se encontra em uma constante busca por equilíbrio no que tange às competências concorrentes. Ao mesmo tempo, o recente fenômeno constitucionalização do direito, transformando ou elevando o *status* das normas infraconstitucionais, leva a crer que existe possibilidade real e concreta de constitucionalização concomitante de matérias em diversos níveis.

Ocorre que a Constituição Federal exerce forte influência sobre as Constituições Estaduais, não restritas aos elementos diretamente relacionados ao princípio da simetria, como a organização e estrutura política do Estado-membro, mas também interferindo na difusão de políticas públicas.

1.4 Políticas públicas constitucionais de acessibilidade e inclusão

Uma premissa fundamental deste trabalho é que as normas constitucionais relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência podem ser entendidas como uma forma de expressão de políticas públicas, tal qual será detalhado adiante. Essa compreensão é bastante útil, pois permite acesso a todo o referencial teórico vinculado às políticas públicas, cuja teorização oferece férteis instrumentos para interpretar qual é o papel contemporâneo do constitucionalismo estadual brasileiro na efetivação de direitos.

A elaboração de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência está veiculada no texto Constitucional como competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 24, inciso XIV, da Carta Magna: legislar sobre “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências”.

Num contexto de federalismo dual ou horizontal, tal qual nos Estados Unidos da América, as Constituições dos Estados-membros são imprescindíveis, visto que, juntamente

com a Constituição Federal, formam a “Constituição operacional” do Estado norte-americano (Katz, 1989). No federalismo cooperativo ou vertical brasileiro, a autonomia dos entes federados auxilia na compreensão do funcionamento do Estado e, principalmente, na implementação constitucional de políticas públicas. Quanto a isso, cumpre analisar a capacidade de auto-organização dos Estados-membros, por meio de suas Constituições.

O elevado *status* hierárquico conferido à norma constitucional define a “trajetória” da política pública, garantindo sua continuidade (Couto; Lima, 2016). Com isso, a elevação de uma determinada política ao estatuto de norma constitucional (federal ou estadual) representa uma maior preocupação, por parte do ente responsável, com a matéria.

Isso porque, de um lado, a rigidez constitucional garante uma maior proteção da política pública, cujos elementos centrais apenas podem ser alterados por meio de atividade legislativa especial (Brandão, 2008). De outro, a constitucionalização gera efeitos sistêmicos, induzindo e orientando o legislador no processo de produção de normas infraconstitucionais, resultando em uma maior proliferação de normas de implementação (Nishiyama; Teixeira, 2016).

O efeito de proliferação em especial das normas referentes à implementação de direitos das pessoas com deficiência não se limita ao âmbito da legislativo *stricto sensu*, avançando também para a legislação *lato sensu* e abarcando atos legislativos do executivo. É farta a legislação infraconstitucional sobre a inclusão das pessoas com deficiência, o que ocorreu principalmente após a Constituição de 1988 (Nishiyama; Teixeira, 2016).

De forma indireta, avança também sobre os textos normativos já existentes, uma vez que a constitucionalização das normas de direitos de pessoas com deficiência é capaz de alterar a atividade interpretativa (Araujo; Maia, 2014), vinculando todas as esferas do Poder Público.

Por fim, tendo em vista a autonomia dos parâmetros de controle de constitucionalidade, mesmo normas constitucionais estaduais reprodutoras de normas da Constituição Federal estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade no âmbito do Tribunal local (Leoncy, 2007).

Dessa forma, a mera existência de normas constitucionais estaduais sobre direitos de pessoas com deficiência permite que os legitimados busquem, perante o Tribunal de Justiça de seu Estado, a declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que violem a Constituição Estadual. Isso se torna especialmente relevante considerando que não existe hipótese para o ajuizamento de Ação Direta de

Inconstitucionalidade, com parâmetro na Constituição Federal, em face de lei ou ato normativo municipal. A inserção desses direitos na Constituição Estadual facilita ao jurisdicionado a busca de implementação desses direitos via judicial, se for o caso.

Ainda são incipientes, porém, trabalhos que analisem tal proliferação no âmbito das Constituições Estaduais, principalmente considerando que as normas das constituições estaduais derivam diretamente do poder constituinte decorrente, com *status* diverso da legislação infraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro (Horta, 1988). Por esses motivos, o presente artigo se concentra na análise desses direitos que fundamentam políticas públicas constitucionalizadas no âmbito das Constituições dos Estados-membro.

Couto e Arantes (2006) consideram que algumas normas, por suas características intrínsecas, não deveriam ser abordadas no texto constitucional. Fazendo a distinção entre *politics* (o jogo político), *polity* (estrutura paramétrica estável da política, supostamente a mais consensual possível) e *policy* (políticas públicas, resultados do jogo disputado segundo as normas vigentes), os autores defendem que somente os parâmetros gerais (*polity*) do jogo político deveriam fazer parte do pacto constitucional, enquanto as políticas públicas (*policy*), como resultados do jogo político e decisões governamentais, não deveriam sofrer constitucionalização (Couto; Arantes, 2006).

Embora essa discussão e os aprofundamentos que ela suscita sejam de extrema relevância, avançar em tais assuntos acabaria por desviar este trabalho de sua finalidade. Apenas para que a crítica não reste sem réplica, convém trazer uma breve síntese dos três comentários de Bucci (2006) a respeito do entendimento desses autores.

Em contraposição, Bucci (2006) pondera que: 1) essa posição se ampara em uma visão liberal, tendo como modelo de Constituição duradoura a dos Estados Unidos, cujo padrão nenhuma outra Constituição no mundo seguiu; 2) com razão, a constitucionalização de certas matérias, propostas por determinados governados, pode engessar os governos futuros; 3) a constitucionalização de matérias tidas como importantes em determinados momentos históricos é um caminho político ambíguo e pode até mesmo ser contraditório por revelar a realização do ideal da “Constituição como norma” por um lado e, de outro, por possivelmente provocar a banalização do texto constitucional.

Não obstante, o posicionamento final da autora é compatível com a premissa exposta:

Não se pode desprezar o componente político e histórico indissociável de toda experiência constitucional. Não há Constituições em abstrato; cada constituição é a expressão de uma dada composição social e política e espelha tanto as tensões existentes no seio dessa sociedade, como os espaços e mecanismos concebidos para a harmonização desses conflitos. (Bucci, 2006, p. 20).

Portanto, as normas sobre direitos de pessoas com deficiência, quando elevadas a um *status* constitucional, passam a ser revestidas de maior valoração quanto à sua importância – ainda que tais normas possam ser consideradas políticas públicas. Com efeito, a temática da garantia de direitos das pessoas com deficiência está intrinsecamente ligada à noção de política pública, como será exposto a seguir.

A Constituição Federal de 1988, progressista, generosa, transformativa (Coutinho, 2013), apelidada de “constituição cidadã”, traz várias normas programáticas, que traçam objetivos a serem alcançados por meio de políticas públicas – como a proteção e a integração das pessoas com deficiência.

Embora a Constituição brasileira traga uma série de direitos e garantias às pessoas com deficiência, a acessibilidade e a inclusão desses indivíduos só se concretizam, na realidade, quando outros agentes do Estado atuam no mundo fático, justamente com a colocação em prática das políticas públicas. Não obstante, para os fins deste artigo convém salientar que as próprias normas constitucionais também poderiam ser consideradas como “políticas públicas” – ou, ao menos, como parte delas.

Isso porque as políticas públicas podem estar respaldadas em disposições constitucionais, legais ou infralegais (decretos, portarias, contratos), constando como ações governamentais decorrentes de um processo juridicamente respaldado (eleição, planejamento, orçamento, processos administrativos). O objetivo desse processo controlado é organizar os meios estatais e as atividades privadas com o intuito de alcançar os objetivos públicos, como o bem-estar social, conforme as prioridades politicamente definidas e no intervalo de tempo necessário para alcançá-las (Bucci, 2006).

Analisando o tema, Coutinho (2013) identifica quatro dimensões das políticas públicas, nas quais o direito se insere: substantiva (direito positivo determinando fins); estruturante (direito articulando e coordenando competências); instrumental (direito oferecendo meios para a consecução dos objetivos); e participativa (direito assegurando participação). Em síntese, ele

considera que as funções do direito nas políticas públicas são, respectivamente: fins, arranjos, meios e participação.

De acordo com essas observações – que o próprio autor adverte não serem uma teoria acabada, apesar de servirem como fértil referencial – as normas meramente positivadas nas Constituições (Federal e Estaduais) já configurariam manifestação do direito em políticas públicas (Coutinho, 2013), na medida em que estabelecem a finalidade de proteger e incluir as pessoas com deficiência. Por essa razão, ainda que não se encaixem na exemplificação do “tipo ideal” de Bucci (2006), as normas constitucionais que tratam de direitos das pessoas com deficiência podem ser estudadas pelo prisma do instituto jurídico das políticas públicas.

Assim, a constitucionalização de direitos das pessoas com deficiência pode ser encarada como um indicativo da preocupação do ente responsável com as políticas públicas de acessibilidade e inclusão. Trata-se de um indicativo, pois as políticas públicas se materializam em diversos suportes legais; e a constitucionalização delas pode, eventualmente, representar uma banalização do próprio texto constitucional.

No entanto, reitera-se que a Constituição é um produto da sociedade em questão, espelhando suas tensões e a harmonização de seus conflitos; adequando-se, logo, ao propósito de servir como retrato da expressão do federalismo brasileiro. Para estudar as normas constitucionais referentes à inclusão de pessoas com deficiência na sociedade brasileira, passamos a descrever os métodos e técnicas da pesquisa, antes de trazer a exposição dos resultados da análise realizada.

2 ANÁLISE EMPÍRICA

A revisão bibliográfica fundamenta a estrutura conceitual para a realização da pesquisa empírica, a fim de analisar a expressão do federalismo sobre a constitucionalização de políticas públicas de acessibilidade e inclusão. Assim, este trabalho compara certos aspectos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal, enquanto instrumento equivalente às constituições estaduais (Brasil, 2008). Essa comparação permite uma leitura acerca da difusão constitucional das disposições sobre políticas públicas de acessibilidade e inclusão nas Constituições Estaduais dos entes federados brasileiros. Para

tanto, foram estabelecidos alguns parâmetros a serem observados, descritos nesta seção do trabalho.

2.1 Metodologia

Em uma dimensão predominantemente quantitativa, tais aspectos analíticos são três: 1) quantidade de dispositivos totais da norma constitucional em análise; 2) quantidade de dispositivos relacionados às pessoas com deficiência; e 3) quantidade de caracteres destes últimos. Essas informações possibilitam compreender, de forma objetiva, a amplitude da constitucionalização de políticas públicas de acessibilidade e inclusão, na forma de edição de dispositivos e extensão deles.

Para a obtenção da quantidade de dispositivos totais das Constituições, foi utilizada como referência a base de Couto e Absher-Bellon (2018), que contabiliza artigos, incisos, parágrafos e alíneas como dispositivos e foi elaborada com dados disponíveis em 2018. Em razão da forma de apresentação dos dados pelos autores, a quantidade exata de dispositivos não pode ser verificada, de modo que este trabalho usou aproximações. Além disso, o estudo de Couto e Absher-Bellon não conseguiu os dados de dispositivos totais da Constituição do Acre e, logo, essa informação também não está presente neste artigo.

Quanto à quantidade de dispositivos relacionados às pessoas com deficiência, a contagem foi realizada de acordo com o seguinte procedimento: a) pesquisa pela palavra-chave “deficien”, a fim de identificar os termos “deficiência” ou “deficientes”⁶; b) exclusão de assuntos alheios a acessibilidade e inclusão (como “deficiência orçamentária”); c) contabilização dos dispositivos inferiores (parágrafos, incisos, alíneas), se o *caput* dos artigos contivesse a palavra-chave; d) não contabilização do *caput* se um dispositivo inferior contivesse a palavra-chave; e) contabilização de dispositivos manifestamente atinentes, ainda que não

⁶ A escolha se deu por dois fundamentos. Em primeiro lugar, a análise das Constituições mostrou que o primeiro verbete a ser utilizado para se referir especificamente às pessoas com deficiência foi “deficiente” – à época da Emenda Constitucional nº 12 de 1978. Em segundo, atualmente, a terminologia adequada e mais utilizada é “pessoa com deficiência”. Assim, foi necessário englobar ambos os termos na palavra-chave. Nesse sentido: “A redação original da Constituição Federal brasileira e da legislação anterior a 2009 utiliza-se da nomenclatura ultrapassada “pessoas portadoras de deficiência”. Com a incorporação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o legislador passou a utilizar a expressão “pessoa com deficiência”, pois a ênfase é na pessoa e não na deficiência. Nesta relação de normas, preferimos manter a redação original constante na legislação” (Nishiyama, 2022).

tivessem a palavra-chave, se versassem sobre acessibilidade ou inclusão e estivessem próximos a menções à palavra-chave (de modo que pudessem ser visualmente identificados nas buscas) – como referências a “cegueira”, mas não expressamente “deficiência visual”; e f) desconsideração de dispositivos julgados inconstitucionais, apenas com a menção expressa ao julgamento no texto disponível.

Ademais, quanto ao último item, a quantidade de caracteres foi contabilizada excluindo-se os caracteres iniciais dos dispositivos normativos e as pontuações imediatamente seguintes (numeração de artigos, incisos, parágrafos ou alíneas; sendo contabilizado somente o texto normativo de fato).

Já na dimensão de teor qualitativo (por envolver, ainda que superficialmente, a análise de conteúdo de todas as Constituições Estaduais) e seguindo o mesmo procedimento de coleta, os aspectos procurados foram: a) a menção ou não às pessoas com deficiência em um título/capítulo/seção; e b) a existência ou não de um título/capítulo/seção específico (exclusivo) para pessoas com deficiência. Ainda que o objetivo não seja valorar as normas, presume-se que a existência de um trecho da norma especificamente dedicado a pessoas com deficiência qualitativamente traz mais relevância ao conteúdo ali inserido.

Entende-se que agrupar artigos de determinado tema em título/capítulo/seção é uma escolha deliberada do legislador durante o processo legislativo que confere maior relevância ao tema. Isso porque, de um ponto de vista formal, o agrupamento resultará em uma maior posição de destaque no texto (centralizado, em caixa alta, enumerado distintamente, etc.)⁷.

De um ponto de vista prático, porém, a percepção dos interlocutores desse texto normativo é impactada pela presença ou não do agrupamento, ainda que instintivamente. Na Constituição Federal, há dispositivos dispersos por todo o texto, sem um capítulo específico a respeito (Nishiyama, 2022). Ainda que a Constituição Federal tenha adotado uma a visão

⁷ O art. 10, da Lei Complementar nº 95/1998 determina:

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce; (Brasil, 1998).

progressista, é notável a falta de destaque dado ao tema durante a redação das normas do corpo fixo, as quais não foram agrupadas.

Diante dessas definições metodológicas, obtidas após tentativas exploratórias, a execução da análise dependia apenas da obtenção dos documentos – as normas constitucionais estaduais. Assim, as Constituições Estaduais dos 26 Estados brasileiros foram buscadas nos respectivos sites das Assembleias Legislativas (também foi utilizado o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) do Interlegis, quando disponível na Assembleia do respectivo Estado-membro); a Lei Orgânica do Distrito Federal, no site da Câmara Legislativa; e a Constituição Federal, no site do Planalto.

Dessa tarefa inicial, já emergiram certas dificuldades⁸. Ante tais obstáculos, adotou-se o seguinte procedimento: a) a norma constitucional foi buscada, inicialmente, no site da assembleia legislativa; b) se estava indisponível ou desatualizada desde 2018, foi buscada e utilizada versão mais atual nos sites oficiais do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Justiça do Estado. Tal opção se deu para tentar garantir o uso de Constituições minimamente atualizadas, considerando o trabalho referencial de Couto e Absher-Bellon (2018), porém isso nem sempre foi possível. As Constituições Estaduais dos seguintes entes federados não atenderam ao critério de estarem atualizadas até data posterior ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015): Piauí (atualizada até 2013) e Rio Grande do Norte (atualizada até 2014). Alguns textos obtidos de outros Estados⁹ estão sabidamente desatualizados, porém foram utilizados por atenderem ao critério estabelecido.

⁸ Uma delas foi a descoberta de que alguns sites de Assembleias Legislativas estavam fora do ar nas últimas tentativas de acesso – nos dias 23, 24 e 25 de março de 2020. Além disso, identificou-se que muitos sites vinculados ao Poder Legislativo dos Estados brasileiros não mantêm uma compilação atualizada com as emendas das respectivas Constituições Estaduais. Esse fato representa um sério problema quanto à imprescindível publicidade das normas – direito constitucionalmente tutelado, para além da facilidade da época. Como corolário destas duas dificuldades, surge ainda uma terceira: a inviabilidade de automatização da análise. Em função da inconsistência das fontes normativas contidas (desatualizadas) nos sites das Assembleias Legislativas (estruturados de forma totalmente diversa, sem qualquer padronização) e dos diferentes formatos de divulgação dos textos normativos (.pdf, .docx, .html, etc.), o trabalho de automatizar rotinas de análise dos textos constitucionais exigiria um programa específico para cada Estado – efetivamente tornando mais simples a coleta manual dos dados. Essas dificuldades de pesquisa decorrem justamente da estrutura do estado federativo brasileiro, discutida anteriormente. Esse federalismo *sui generis* do Brasil traz, em si, potenciais vantagens, como o controle mais adequado de políticas públicas – principalmente em matéria concorrente –, mas também dificulta a realização de pesquisas nas mais diferentes matérias em razão da autonomia de cada ente e de uma falta de coordenação entre eles.

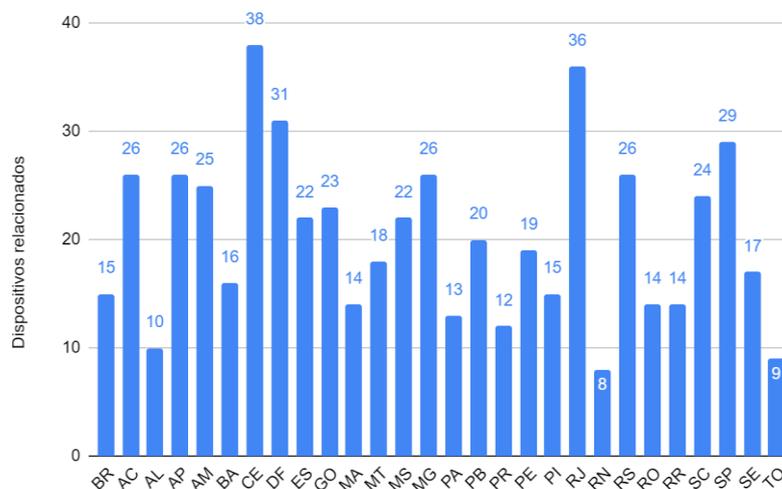
⁹ Especialmente a Paraíba e o Rio Grande do Norte, cujos textos disponíveis nos sites das respectivas Assembleias Legislativas continham somente emendas até 2015, na data de corte (22/03/2020).

Descritos os métodos e delineado o *corpus* de pesquisa, segue a descrição da análise da Constituição Federal e das Constituições Estaduais, para comparar a extensão e o tratamento dado à matéria dos direitos das pessoas com deficiência. Assim, objetiva-se compreender como cada texto constitucional exprime a preocupação do respectivo ente federado acerca da acessibilidade e da inclusão desses cidadãos, pela forma da extensão da constitucionalização de direitos das pessoas com deficiência (PCD).

2.2 Resultados e discussão

Ingressando na análise dos dados obtidos, o primeiro comentário refere-se à quantidade de dispositivos relacionados às pessoas com deficiência, em cada Estado. O **Gráfico 1** apresenta os valores em absoluto das referências nos textos constitucionais, iniciando pela Constituição Federal e seguindo com os Estados-membros em ordem alfabética.

Gráfico 1 – Quantidade de dispositivos relacionados aos direitos das PCD



Fonte: elaboração própria.

De acordo com o **Gráfico 1**, os entes federados que mais apresentam dispositivos acerca dos direitos das pessoas com deficiência são, na ordem: CE (38), RJ (36), DF (31), SP (29), AC (26), AP (26), MG (26), RS (26), AM (25), SC (24). Do outro lado, os que apresentam menos dispositivos são: RN (8), TO (9), AL (10), PR (12), PA (13), RO (14), MA (14), RR (14), BR (15), PI (15). As disposições variam entre oito e trinta e oito dispositivos e a maior parte deles

tem mais dispositivos que a Constituição Federal ($\mu = 20,29$; $\sigma = 7,67$). Não há, ainda, indícios de uma relação regional entre os Estados-membro e o maior interesse pela proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

O **Gráfico 2** expressa a proporção entre dispositivos relacionados às pessoas com deficiência e os dispositivos totais dos textos constitucionais – o coeficiente de proporção (CP) foi criado com a fórmula (em proporção “por mil” – em ‰):

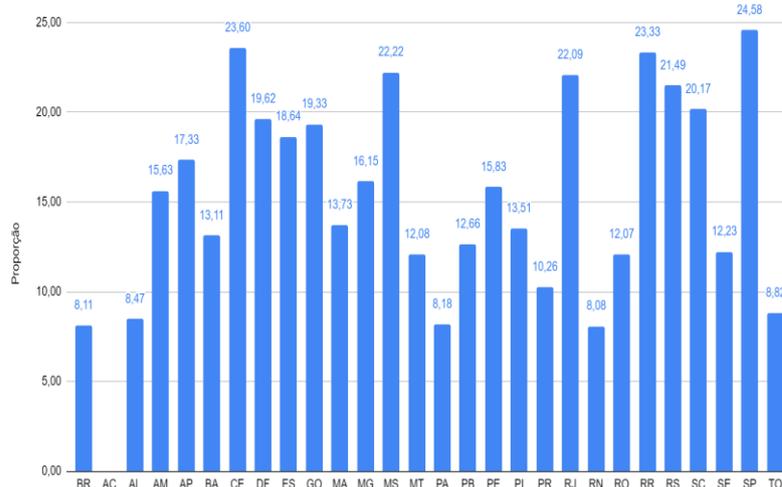
$$CP = (DT \div DPCD) \times 1000$$

Onde:

DT = Dispositivos Totais das Cartas (segundo a base de dados de 2018)

DPCD = Dispositivos Relacionados às Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência

Gráfico 2 – Coeficiente de proporção entre dispositivos relacionados e totais (‰)¹⁰



Fonte: elaboração própria.

De acordo com o Gráfico 2, a configuração anterior se mantém estável, com exceção de RR (23,33) e MS (22,22), que evidenciam uma extensão considerável, em termos proporcionais, de dispositivos constitucionalizados, complementando a percepção dada isoladamente pelos números absolutos ($\mu = 15,60$; $\sigma = 5,23$). Também é um destaque curioso

¹⁰ O dado referente à quantidade de dispositivos totais da Constituição Estadual do Acre não está disponível na base utilizada como referencial.

a presença da Constituição Federal (BR) com o segundo menor coeficiente de proporção (8,11), atrás apenas de RN.

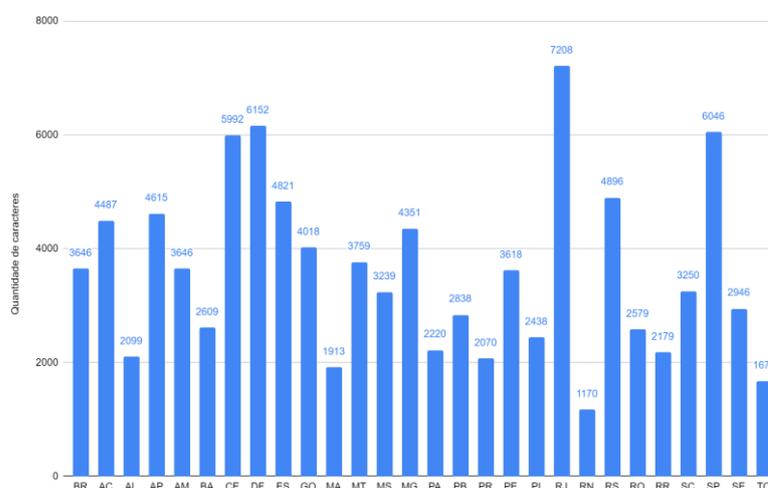
Na sequência, o **Gráfico 3** apresenta a quantidade total de caracteres nos dispositivos referentes aos direitos das pessoas com deficiência. Essa diferença possivelmente é explicada pelo princípio da predominância de interesse (**Quadro 1**).

Quadro 1 – Exemplo de Detalhamento e Especificidade

	Constituição Federal de 88	Constituição do Estado do Rio de Janeiro
Norma	Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, <u>preferencialmente</u> na rede regular de ensino;	Art. 308. O dever do Estado e dos Municípios com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) IV - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência <u>e ensino profissionalizante</u> na rede regular de ensino, <u>quando necessário, por professores de educação especial</u> ;

Fonte: Elaborado pelos autores

Gráfico 3 – Quantidade total de caracteres nos dispositivos relacionados

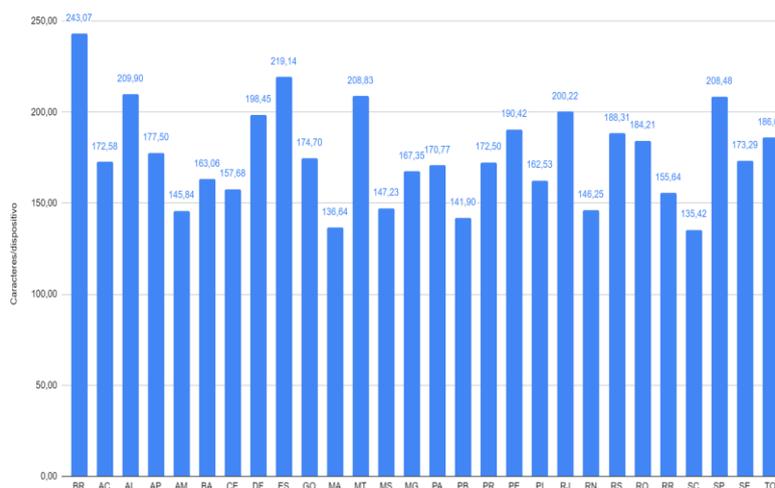


Fonte: elaboração própria.

O **Gráfico 3**, com a quantidade absoluta de caracteres, apresenta-se em conformidade com o da quantidade absoluta de dispositivos, sem variações muito significativas ($\mu = 3592,11$; $\sigma = 1498,30$). Como destaques, com maior número de caracteres, encontram-se: RJ (7208), DF (6152), SP (6046), CE (5992) e RS (4896). No outro extremo: RN (1170), TO (1674), MA (1913), PR (2070), AL (2099).

Ademais, os valores absolutos, quando combinados com a quantidade de dispositivos, evidenciam dados bastante interessantes, verificáveis no **Gráfico 4**, que apresenta a razão entre a quantidade de caracteres e a quantidade de dispositivos – dado que aponta a média de caracteres por dispositivo ($\mu = 176,35$; $\sigma = 26,36$).

Gráfico 4 – Razão de caracteres por dispositivo



Fonte: elaboração própria.

O **Gráfico 4** revela que, apesar de a quantidade não tão grande de normas e do segundo menor coeficiente proporcional, a Constituição Federal (243,07) é a que mais possui caracteres por dispositivo nas normas estudadas, em comparação com os dispositivos estaduais. Em segundo lugar, aparece o ES (219,14), que estava em posições intermediárias nos gráficos anteriores; e em terceiro, o AL (209,90), que estava entre aqueles com menos dispositivos e os com menores coeficientes proporcionais. Do outro lado, dentre os entes federados mais sucintos, destacam-se SC (135,42), que havia apresentado um coeficiente proporcional dentre os dez maiores e número absoluto de dispositivos mediano; MA (136,64), com baixo número absoluto de dispositivos e coeficiente proporcional mediano; e PB (141,90), com ambos os índices anteriores medianos.

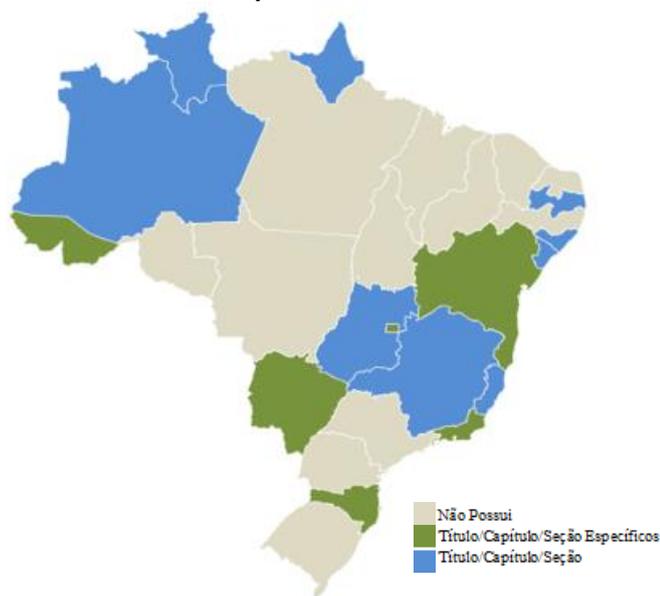
Assim sendo, em termos de extensão, as Constituições Estaduais tendem a se diferenciar da Constituição Federal – em média, os entes federados fazem uso de mais dispositivos. Isso, visto em conjunto com o baixo coeficiente de proporção da Constituição Federal, indica uma difusão maior de políticas públicas nas normas constitucionais dos Estados,

como esperado em um Estado federal cooperativo. Porém, em termos de quantidade de caracteres por dispositivo, a Constituição Federal aparece em primeiro lugar¹¹.

Ainda quanto ao quesito da extensão, em termos quantitativos, os Estados que mais se destacaram e, assim, por meio da metodologia proposta, exibiram mais preocupação com as políticas públicas de acessibilidade e inclusão, foram AC, CE, DF, SP e RJ. Já os que menos evidenciam essa preocupação foram RN, TO, AL, PR e PA.

Além das métricas acima, foram analisadas quais constituições dos entes federados (i) mencionam pessoas com deficiência no nome de um título, capítulo ou seção, ainda que não trate unicamente dessa matéria; (ii) mostram os textos constitucionais nos quais há um título, capítulo ou seção específicos para disciplinar normas sobre pessoas com deficiência; e (iii) não apresentam menção ou menção específica. Os resultados estão na **Figura 1** abaixo.

Figura 1 – Mapa dos Estados que mencionam direitos de PCD em título/capítulo/seção específica ou não



Fonte: elaboração própria.

¹¹ É possível combinar todas as métricas anteriores para compor um indicador de dispositivos constitucionais relacionados a pessoas com deficiência, demonstrando um maior interesse do legislador em proteger as políticas públicas derivadas dessas normas. Utilizando, por exemplo, a média geométrica dos valores disponíveis, os Estados-membro de maior expressão nesse indicador seriam, em ordem: AC (272,04); RJ (184,06) e SP (173,09).

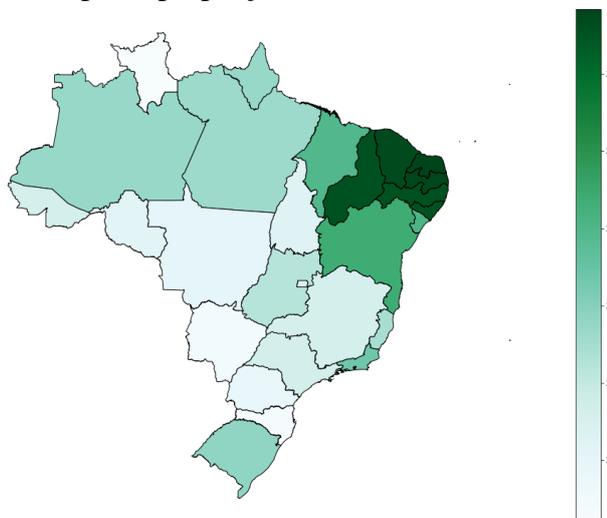
A **Figura 1** revela que apenas seis entes federados contam com título, capítulo ou seção dedicada exclusivamente às pessoas com deficiência: AC, BA, DF, MS, RJ e SC. Além desses, os que apresentam menção às pessoas com deficiência em algum título, capítulo ou seção (não exclusivamente) são: AL, AM, AP, ES, GO, MG, PB, RR e SP. Ademais, a maior parte das constituições dos estados, incluindo a Constituição Federal, não menciona as pessoas com deficiência no nome de nenhum título, capítulo ou seção, sendo eles: BR, CE, MA, MT, PA, PE, PI, PR, RN, RO, RS, SE e TO.

Já quanto às menções em seções/títulos/capítulos, quatro dos cinco Estados (CE, PE, PI e RN) com a maior população proporcional de pessoas com deficiência não possuem divisão que ao menos mencione as pessoas com deficiência. Em contraste, das cinco unidades federativas com a menor população proporcional, duas possuem seção com mencionando específica e unicamente as pessoas com deficiência.

Encerrando a análise pretendida, foram conferidos os dados do último Censo Demográfico realizado pelo IBGE (2011) em relação à localização das pessoas com deficiência (“ao menos algum tipo”)¹². Para o presente artigo, interessa a proporção relativa entre o número de pessoas com deficiência e a população em geral a fim de proporcionar a comparação entre os Estados. Com a maior proporção de pessoas com deficiência em sua população, se destacam os Estados (**Figura 2**): CE (27,69%), PB (27,77%), PE (27,58%), PI (27,57%) e RN (27,84%) (realçados em verde). Inversamente, com a menor proporção: MS (21,48%), MT (22,04%), PR (21,83%), RR (21,2%) e SC (21,3%).

Os estados que contam com a maior quantidade de pessoas com deficiência são todos da região nordeste: CE, PB, PE, PI, RN e não coincidem com os estados que contam com seções normativas específicas para essa população: AC, BA, DF, MS, RJ, SC (com títulos exclusivos) e AL, AM, AP, ES, GO, MG, PB, RR, SP (alguma menção). Apenas o estado da Paraíba tem algum dispositivo constitucional em favor da alta parcela de população com deficiência que habita no estado. Por outro lado, dos estados com as menores concentrações de pessoas com deficiência (MS, MT, PR, RR, SC), três destacam-se – MS, RR e SC – trazendo dispositivos constitucionais de proteção a esse grupo de pessoas.

¹² Cf. IBGE, 2023.

Figura 2 – Mapa da proporção PCD em cada Estado brasileiro

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2010.

Um achado notável é que a preocupação estadual com políticas públicas de acessibilidade e inclusão, quando medida pela quantidade de dispositivos e sua extensão nas Constituições Estaduais, não está correlacionada com os dados populacionais de cada Estado. Quer dizer: não há uma relação entre a quantidade de dispositivos normativos e a quantidade de população por eles afetada. Isso sugere que a tutela legislativa desses direitos não está ligada a uma ideia utilitarista de positividade da norma¹³.

Finalizada a análise dos resultados obtidos com base na excursão empírica de cunho comparativo realizada no âmbito das Constituições Estaduais, resta apenas encaminhar o texto para suas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos descritivo-quantitativo e qualitativo desenvolvidos neste trabalho autorizam concluir que as Constituições Estaduais cumprem função decorrente do pacto federativo de trazer dispositivos mais específicos, detalhados e possivelmente mais em sintonia com as

¹³ Vale mencionar, contudo, que uma análise correlacional mais aprofundada exige a implementação e comparação com base em outros fatores que não são somente a proporção de pessoas com deficiência em cada Estado-membro. Parece haver, por exemplo, correlação entre os entes federativos que desempenharam melhor nas métricas adotadas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Atlas Brasil, 2022).

necessidades locais do que a Constituição Federal, a qual deve proteger direitos da população brasileira como um todo.

Com isso, o constitucionalismo estadual pode ser um mecanismo relevante para a concretização de políticas públicas de acessibilidade e inclusão, fortalecendo o compromisso político dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo dos Estados com a proteção desses direitos, constitucionalizados em maior grau de especificidade quando em comparação com a Constituição Federal.

Este trabalho acabou por organizar uma base empírica de dados que pode suscitar desdobramentos futuros para pesquisas sobre constitucionalização de políticas públicas de acessibilidade e inclusão. As possibilidades são variadas: classificação das normas levantadas, sob diversos critérios; identificação de dispositivos específicos que mais se repetem ao longo dos Estados; cruzamentos com dados econômicos, sociais e políticos qualitativos; entre outros.

Nesse sentido, somente um estudo qualitativo pormenorizado poderia verificar em que medida o texto de cada Constituição Estadual atende de forma específica a esses interesses particularmente locais – especialmente no que tange a permitir o controle concentrado de constitucionalidade em face de leis ou atos normativos municipais, uma vez que inexistente hipótese de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade com parâmetro na Constituição Federal para questioná-los.

Outro caminho a ser explorado, sobre a constitucionalização de regras de acessibilidade e inclusão, é estudar a conexão temporal, buscando entender a relação entre a presença de normas na Constituição Estadual e a atividade legislativa do ente federado: verificar se a lei surge antes da constitucionalização; ou se é o texto constitucional que baliza a edição das leis.

Na busca por essas relações, compreender as características quantitativas e qualitativas das respectivas Constituições será fundamental para verificar em que tipo de ordenamento jurídico estadual o legislador ordinário assegura maior proteção às pessoas com deficiência. Evidentemente, também é necessário enfrentar o tema da efetividade prática da produção legislativa – pretensão que somente novas pesquisas empíricas em direito poderão alcançar.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, J. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.



ALMEIDA, F. D. M. DE. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAUJO, L. A. D.; MAIA, M. O Conceito de Pessoas com Deficiência e Algumas de suas Implicações no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 86, p. 165–181, 2014.

ATLAS BRASIL. Ranking. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em: 4 maio 2024.

BARCELLOS, A. P. DE. **Eficácia das Normas Constitucionais**, 2017. (Nota técnica).

BARROSO, L. R. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. Em: ARAGÃO, A. S. DE; MARQUES NETO, F. A. (Eds.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 31–63.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BERCOVICI, G. The Autonomy of States in Brazil. In: NEVES, M.; HOTTINGER, J. T. (Eds.). **Federalism, Rule of Law and Multiculturalism in Brazil**. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2001. p. 25–53.

BRANDÃO, R. Rigidez constitucional e pluralismo político. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 5, p. 86–125, 31 dez. 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9522.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.1346, de 6 de julho de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 980, Tribunal do Pleno, Brasília, DF, 6 de março de 2008. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539063>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.587, Tribunal do Pleno, Brasília, DF, 25 de agosto de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1463632>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.696, Tribunal do Pleno, Brasília, DF, 30 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13596068>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 17.954, Primeira Turma, Brasília, DF, 21 de outubro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11992500>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BUCCI, M. P. D. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, M. P. D. (Ed.). **Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–47.

COUTINHO, D. R. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). **Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

COUTO, C. G.; ABSHER-BELLON, G. L. Imitação ou Coerção? Constituições Estaduais e Centralização Federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 321–344, mar. 2018.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41–62, 2006.

COUTO, C. G.; LIMA, G. DE M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, 2016.

DALLARI, D. A. Implicações do Pacto Federativo. In: RAMOS, D. T. (Ed.). **O Federalista Atual: Teoria do Federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p. 590–594.

DIAS, E. R.; GONÇALVES, A. C. V. L. O Papel das Normas de Repetição Obrigatória na Autonomia Estadual. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, n. 2, p. 85–106, 2017.

FAVOREU, L. J. La Constitucionalización del Derecho. **Revista del Derecho**, v. 12, p. 31–43, 2001.



FERRAZ JÚNIOR, T. S. Princípios Condicionantes do Poder Constituinte Estadual em face da Constituição Federal. **Revista de Direito Público**, v. 92, p. 34-42, 1989.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRUPENMACHER, B. T. Poder Constituinte Decorrente e Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 16, p. 268–291, jul./set. 1996.

HORTA, R. M. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HORTA, R. M. Poder Constituinte do Estado-Membro. **Revista de Direito Público**, v. 3, n. 05, 1988.

HORTA, R. M. Tendências Atuais da Federação Brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 16, p. 7–19, 1996.

HORTA, R. M. Tendências do Federalismo Brasileiro. **Revista de Direito Público**, v. 8, n. 7, 1969.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tabela 9052 - Pessoas de 2 anos ou mais de idade com deficiência, por cor ou raça. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual**. Brasília, 3º trimestre 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9052>. Acesso em: 03 maio 2024.

KATZ, E. Introduction. In: KINCAID, J. (Ed.). **State Constitutions in the Federal System: Selected Issues and Opportunities for State Initiatives**. Washington, DC: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1989.

LEONCY, L. F. **Controle de Constitucionalidade Estadual: as Normas de Observância Obrigatória e a Defesa Abstrata da Constituição do Estado-Membro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, G. F.; GONET, P. G. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação S.A., 2018.

MORAES, G. P. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NISHIYAMA, A. M. O Direito das Pessoas com Deficiência à Educação: Acessibilidade como Instrumento do Exercício da Cidadania. **Revista dos Tribunais**, v. 1035, p. 57–73, 2022.



NISHIYAMA, A. M.; TEIXEIRA, C. N. A Evolução Histórica da Proteção das Pessoas com Deficiência nas Constituições Brasileiras: os Instrumentos Normativos Atuais para a sua Efetivação. **Revista de Direito Privado**, v. 68, p. 225–240, 2016.

PELAYO, M. G. **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

Sobre os(as) autores(as):

Victor Dantas de Maio Martinez | *E-mail: victordantas@usp.br*

Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, graduado em Jornalismo pela Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” em Bauru. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2169978657480154>.

Luciana Romano Morilas | *E-mail: morilas@fearp.usp.br*

Professora Associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, mestre em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, graduada em Direito pelas Faculdades Integradas de São Carlos. Líder da Equipe de Direito e Pesquisadora do Habeas Data. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4852399114182423>.

Fernando Luís Barroso da Silva Filho | *E-mail: flbfilho@alumni.usp.br*

Laurea Magistrale em Giurisprudenza pela Università degli Studi di Camerino, graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Pesquisador do Cambridge Centre for Alternative Finance. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4490289355807282>.

Data de submissão: 18 de maio de 2023.

Data da Triagem de Diretrizes: 15 de setembro de 2023.

Data da Triagem de Qualidade: 02 de dezembro de 2023.

Data de Envio para Avaliação: 26 de fevereiro de 2024.

Data da Primeira Avaliação: 11 de abril de 2024.

Data da Segunda Avaliação: 28 de abril de 2024

Data do aceite: 07 de junho de 2024

