



**Ludmila Santos Russi de Lacerda**

**Adaptação razoável da Administração  
Pública às pessoas com deficiência:  
novo horizonte na concretização do  
reconhecimento social**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional e Teoria do Estado da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Letícia de Campos Velho  
Martel

Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Gisele Guimarães Cittadino

Rio de Janeiro  
Abril de 2012



**Ludmila Santos Russi de Lacerda**

**Adaptação razoável da Administração  
Pública às pessoas com deficiência:  
novo horizonte na concretização do  
reconhecimento social**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>ª</sup>. Letícia de Campos Velho Martel**  
Orientadora  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>ª</sup>. Gisele Guimarães Cittadino**  
Co-orientadora  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>ª</sup>. Jane Reis Gonçalves Pereira**  
Departamento de Direito - UERJ

**Prof<sup>ª</sup>. Bethania de Albuquerque Assy**  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>ª</sup>. Mônica Herz**  
Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2012.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora, da orientadora.

### **Ludmila Santos Russi de Lacerda**

Graduou-se em Direito em dezembro de 1999 pelas Faculdades Integradas de Campo Grande/MS – FIC-UNAES. Exerce o cargo de Procuradora do Estado em Mato Grosso do Sul, desde fevereiro de 2005, com lotação na cidade de Campo Grande/MS, atualmente na Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul na Secretaria de Estado de Administração. Desenvolve suas atividades funcionais na seara do Direito Administrativo e Constitucional, especificamente no que diz respeito à elaboração de manifestações e pareceres em temas afetos a servidores públicos (políticas remuneratórias, processos disciplinares, entre outros) e questões previdenciárias.

#### Ficha Catalográfica

Lacerda, Ludmila Santos Russi de.

Adaptação razoável da Administração Pública às pessoas com deficiência: novo horizonte na concretização do reconhecimento social / Ludmila Santos Russi de Lacerda; Orientadora: Letícia de Campos Velho Martel. Rio de Janeiro – PUC – Departamento de Direito – 2012.

125 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Inclui referências bibliográficas

1. Direito – Teses. 2. Reconhecimento. 3. deficiência. 3. adaptação razoável. 4. ônus indevido. 5. administração pública. I. Martel, Letícia de Campos Velho. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD:340

À minha pérola, Rafaella!  
Como eu a amo, minha pequena valente!  
Se eu posso desejar-lhe algo, minha filha, é que seja autora de  
sua história de vida!

## Agradecimentos

Embora seja difícil nominar, destaco que inúmeras pessoas contribuíram para que fosse possível participar deste processo e concluir mais esta experiência acadêmica, em especial:

Aos meus queridos pais, Gerson e Doralice, dedicados e professores notáveis, pelo amor, valores compartilhados, exemplo de vida. O constante incentivo à leitura e aos estudos desde criança inspirou-me a querer seguir o caminho da docência.

Às minhas irmãs, Tatiana e Lívia, pelo amor, estímulo e paciência com a “mana”, sei que não foi fácil...rsrsrs. E é claro, aos meus cunhados e irmãos de coração, Alex e Marcelo.

Ao meu esposo, Alexandre. Obrigada por me propiciar a maior dádiva que já experimentei na vida, a maternidade!!! Que possamos exercer a arte de sermos pais a fim de que a “Rafa” encontre sua própria felicidade, participando e contribuindo para uma sociedade cada vez mais inclusiva.

Às “amigas-irmãs” Maite Peron, Larisse Melges, Nathalia Santos Paes de Barros, Ana Paula Ribeiro e Ariene Murad Cury, pela amizade e carinho de todas as horas, estímulo constante e por serem as melhores ouvintes que alguém poderia ter.

À minha orientadora, Letícia de Campos Velho Martel, bem como à coorientadora, Gisele Guimarães Cittadino. Obrigada pela gentileza, compreensão, conselhos, indicação e disponibilização de obras e textos necessários à elaboração do trabalho. Sinto-me extremamente grata pela oportunidade de ter trabalhado com vocês. O auxílio na descoberta da temática do reconhecimento e na necessidade de se repensar um mundo adaptado às pessoas com deficiência, com certeza, transformou minhas próprias convicções ao longo da realização da dissertação. Espero que tanto na vida pessoal quanto no trabalho eu possa contribuir para a construção de uma sociedade inclusiva. Em especial, agradeço a compreensão durante meu período “gestante”.

À promotora de justiça e amiga, Jaceguara Dantas da Silva Passos, que à frente da direção Fundação Escola do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, buscou parceria com a PUC-Rio, tornando viável a realização do curso de Mestrado em Direito Constitucional e Teoria do Estado, o que antes parecia um sonho distante em Campo Grande/MS.

Ao Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, Rafael Coldibelli Francisco, e demais integrantes do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, pela autorização para participação no referido programa de Mestrado, sem prejuízo das funções, bem como pelo deferimento da licença de 30 (trinta) dias para conclusão do presente trabalho. Que esta dissertação possa contribuir com os valiosos trabalhos desenvolvidos pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul.

À Procuradora-Coordenadora Jurídica da CJUR-SAD, Fabíola Marquetti Sanches Rahim e à Procuradora do Estado, Renata Corona Zuconelli, não apenas colegas de carreira, mas verdadeiras amigas, que souberam compreender e auxiliar esta subscritora durante o período de dedicação dos créditos do programa de mestrado e respectivo período de elaboração da dissertação.

Aos demais colegas e amigos da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul que contribuíram com valiosas sugestões para a conclusão do presente trabalho.

À Patrícia Mattos, pela generosidade e atenção no envio, por duas oportunidades de valioso material que contribuiu para a minha compreensão acerca da teoria do reconhecimento. O livro, de leitura prazerosa, propiciou-me o encanto com o tema. O singelo agradecimento ainda é pouco para retribuir um gesto raro hoje em dia, a solidariedade para com o outro. Minha eterna gratidão!!! Ainda espero sua visita a Campo Grande/MS.

Ao professor Francisco Ortega e à Rafaela Zorzanelli pela presteza e generosidade no envio de rico material sobre deficiência, que foi de grande auxílio na elaboração do presente trabalho.

Aos professores do Programa de Mestrado em Direito Constitucional e Teoria do Estado. Agradeço a atenção, paciência e a amizade que se formou ao longo do curso. Obrigada pelas aulas e pelo estímulo aos estudos, proporcionando a leitura e reflexão de obras instigantes.

Aos “meninos” do Mestrado, turma querida que se formou ao longo do curso, obrigada pelo carinho e acolhida a esta única representante do sexo feminino do grupo (Zezão...rsrsrs!!!). A turma rendeu frutos! Ainda, de quebra, conseguimos uma “mascotinha”, com a chegada da minha princesa e do Alexandre, Rafaella.

Ao querido professor Celso, nosso “link” com a PUC-Rio. Obrigada pela amizade sincera, atenção e disponibilidade com que sempre me atendeu.

Aos servidores da PUC-Rio, Carmem e Anderson, pela gentileza no atendimento às solicitações feitas ao longo do curso.

## Resumo

Lacerda, Ludmila Santos Russi de; Martel, Letícia de Campos Velho. **Adaptação razoável da Administração Pública às pessoas com deficiência: novo horizonte na concretização do reconhecimento social.** Rio de Janeiro, 2012. 125p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação propõe-se ao estudo da necessidade de aplicação do conceito de adaptação razoável, limitada a um ônus indevido, pela Administração Pública às pessoas com deficiência, como mecanismo de concretização do reconhecimento social. Para tanto, apresenta-se a teoria do reconhecimento intersubjetivo, na visão proposta por Axel Honneth, segundo o qual são identificadas três esferas de reconhecimento que, quando completas, propiciam autorrealização social dos indivíduos. Assim, os conflitos sociais refletiriam relações de reconhecimento incompletas, sendo que a luta por inclusão social corresponderia, na realidade, a uma luta por reconhecimento. Dentro dessa perspectiva, identificou-se ainda que as pessoas com deficiência permanecem em constante luta por sua inclusão social, sendo que a reserva legal de vagas em concursos públicos, prevista no art. 37, VIII da Constituição Federal, contribui como importante mecanismo inclusivo e fomentador de um reconhecimento social por garantir o acesso ao trabalho. Não obstante, a reserva por si só seria inócua, caso não se buscasse efetivação desse acesso ao trabalho, por meio da adaptação razoável da Administração Pública, conceito inovador, introduzido com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário e que se encontra inserida no bloco de constitucionalidade nacional. Por intermédio da adaptação razoável, limitada pelo ônus indevido, promovem-se ajustes ou medidas indispensáveis ao efetivo exercício de direitos humanos. As transformações operadas contribuem para a inclusão social das pessoas com deficiência bem como ampliam o horizonte normativo de uma comunidade.

## Palavras-chave

Reconhecimento; deficiência; adaptação razoável; ônus indevido; administração pública.

## Abstract

Lacerda, Ludmila Santos Russi de; Martel, Letícia de Campos Velho(Advisor). **Reasonable accommodation of Public Administration for disabled people: new horizon to achieve social recognition.** Rio de Janeiro 2012. 125p. MSc. Dissertation. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present dissertation aims to study the necessity to apply the concept of reasonable accommodation, limited to an undue burden by public administration for disabled people as a mechanism to achieve social recognition. For such, the theory of intersubjective recognition is presented through the perspective of Axel Honneth. According to that, there are 3 spheres of recognition which, when complete, provide the individual's social self-realization. Thus, the social conflicts would reflect incomplete recognition relationships and the social inclusion struggle would then correspond in fact to a struggle for recognition. From this point of view it was possible to identify that people with disabilities are constantly struggling for their social inclusion. And the legal reservation of job posts in public competitions, predicted in the article 37, VIII of the Federal constitution, represents an important inclusive mechanism as well as promotes social recognition since it guarantees access to work. Nevertheless, the reservation itself would be innocuous if there wasn't a search for the implementation of this access to work through reasonable accommodation. This is an innovative concept, introduced by the Convention on the rights of people with disabilities of the United Nations Organization of which Brazil is signatory and which is inserted in the block of national constitutionality. Through reasonable accommodation and limited by the undue burden, measures are taken or adjustments are made, which are indispensable to the effective exercise of human rights. Such transformations contribute to the social inclusion of disabled people as well as broaden the normative horizons of a community.

## Keywords

Recognition; disabilities; reasonable accommodation; undue burden; public administration.

## Sumário

1. Introdução	12
2. O reconhecimento social na visão de Axel Honneth: compreendendo a gramática moral dos conflitos sociais	19
2.1. A contribuição da formação da identidade prático-moral de George Herbert Mead na perspectiva do reconhecimento social de Axel Honneth	21
2.2. As esferas de reconhecimento intersubjetivo e a autorrealização individual para Axel Honneth: contribuições de Winnicott e Marshall	29
2.2.1. A esfera do reconhecimento recíproco das relações primárias afetivas: formação da autoconfiança	30
2.2.2. A esfera do reconhecimento recíproco da relação jurídica: formação do autorrespeito	35
2.2.3. A esfera do reconhecimento recíproco da solidariedade: formação da autoestima	39
2.3. Negativa de reconhecimento: a lógica por detrás dos conflitos sociais	41
3. A pessoa com deficiência e sua busca por reconhecimento	47
3.1. Conceituando a deficiência: considerações sobre o modelo biomédico e o modelo social	51
3.2. O modelo social da deficiência e sua inserção na teoria do reconhecimento de Axel Honneth	61
3.3. A convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência da Organização das Nações Unidas: reforço na adoção do modelo social e na experiência do reconhecimento intersubjetivo	67

4. A reserva legal de vagas em concursos públicos e a necessidade de adaptação razoável pela Administração Pública: reconhecimento e inclusão social das pessoas com deficiência	77
4.1. Previsão constitucional do art. 37, VIII da Constituição Federal: alcance, reflexos e finalidade integrados à teoria do reconhecimento	79
4.2. Adaptação razoável e ônus indevido em relação à Administração Pública: um horizonte além da reserva de vagas às pessoas com deficiência	93
5. Conclusão	115
6. Referências Bibliográficas	119

## **SIGLAS**

ADA – Americans with Disabilities Act

CDPD – Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

CID – Classificação Internacional de Doenças

CIF – Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde

CORDE – Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

EUA – Estados Unidos da América

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

UPIAS – The Union of the Physically Impaired Against Segregation