



Volume 34

2026

**Presidente Prudente/SP**

**ISSN 1516-8158**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

Reitor: Sérgio Tibiriçá Amaral  
Pró-Reitor Acadêmico: Igor de Toledo Pennacchi Cardoso Machado  
Pró-Reitora Administrativa: Maria Inês de Toledo Pennacchi Amaral  
Coordenadora Financeira: Maria Eduarda de Toledo Pennacchi Tibiriçá Amaral

**REVISTA INTERTEMAS**

Linha editorial: Relações Sociais e Ambientais para uma Sociedade Inclusiva  
Temática: Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Dossiê Temático Psicologia(s) e Contemporaneidades  
Periodicidade semestral

**EDITORES**

Jasminie Serrano Martinelli (TOLEDO PRUDENTE)  
Sérgio Tibiriçá Amaral (TOLEDO PRUDENTE)  
Angelo Luiz Ferro (TOLEDO PRUDENTE)  
Lucas de Souza Gonçalves (TOLEDO PRUDENTE)

**COMISSÃO EDITORIAL**

Alessandra Cristina Furlan (UEL)  
Alfonso Jaime Martínez Lazcano (SNI-CONACYT)  
Dennys Garcia Xavier (UFU)  
Daniela Braga Paiano (UEL)  
Felipe Rodolfo de Carvalho (UFMT)  
Haroldo de Araujo Lourenço da Silva (UFRJ)  
Paulo Eduardo D'Arce Pinheiro (TOLEDO PRUDENTE)  
Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador (UENP)  
Vladimir Brega Filho (UENP)  
Ana Carolina Greco Paes (PUC-PR)

**EQUIPE TÉCNICA**

Victor Garcia Corazza (Secretário – TOLEDO PRUDENTE)

**Versão eletrônica**

ISSN 2176-848X

Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/>

**Indexadores e Diretórios**

Latindex folio 14938

Sumários de Revistas Brasileiras código 006.064.819

**Permuta/Exchange/Échange**

Biblioteca “Visconde de São Leopoldo” – TOLEDO PRUDENTE

Praça Raul Furquim nº 9 – Vila Furquim

CEP 19030-430 – Presidente Prudente / SP

**Contato**

Telefone: +55(18)3901-4000 E-mail: [nepe.coordenador@toledoprudente.edu.br](mailto:nepe.coordenador@toledoprudente.edu.br)

Intertemas: Revista da Toledo, v. 34 – 2026

Presidente Prudente: Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo. 2026. Revista do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente.

1. Direito – Periódicos CDD – 340.5  
ISSN 1516-8158

## **A FRAGMENTAÇÃO DA INCLUSÃO EM BAURU: O “CAUDILHISMO NORMATIVO” COMO EXPRESSÃO DA FRAGILIDADE DO ESTADO DE DIREITO À LUZ DO PRINCÍPIO PRO-HUMANIDADE.**

THE FRAGMENTATION OF INCLUSION IN BAURU: “NORMATIVE CAUDILLISMO” AS AN EXPRESSION OF THE FRAGILITY OF THE RULE OF LAW IN LIGHT OF THE PRO-HUMANITY PRINCIPLE.

Alessandro Biem Cunha Carvalho<sup>1</sup>

**RESUMO:** A presente pesquisa analisa a fragmentação e dispersão da legislação municipal de Bauru, no Estado de São Paulo, referente aos direitos e à inclusão de pessoas com deficiência. O trabalho defende a tese de que essa dispersão normativa é sintomática de uma cultura política local que se assemelha a um "caudilhismo normativo", priorizando ações reativas em detrimento de um projeto de Estado coeso e de longo prazo. Através de um estudo de caso, o artigo contrasta a realidade bauruense com os ideais de unidade e solidariedade presentes no arcabouço jurídico federal, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Além disso, a análise é aprofundada pela lente do princípio pro-humanidade e da ordem pública internacional brasileira, demonstrando a incompatibilidade da inconstância e falta de coerência das normas locais com a primazia dos direitos humanos. Conclui-se que a ineficácia das políticas de inclusão em Bauru não é apenas um problema de execução, mas uma falha estrutural que compromete a concretização do Estado de Direito na esfera municipal.

**ABSTRACT:** This research analyzes the fragmentation and dispersion of municipal legislation in Bauru, São Paulo, regarding the rights and inclusion of people with disabilities. The paper argues that this normative "patchwork" is symptomatic of a local political culture that resembles a "legislative caudillismo," prioritizing reactive actions over a cohesive, long-term state project. Through a case study, the article contrasts the reality in Bauru with the ideals of unity and solidarity present in the federal legal framework, such as the 1988 Federal Constitution and the Brazilian Inclusion Law (LBI). Furthermore, the analysis is deepened through the lens of the pro-humanity principle and Brazilian international public order, demonstrating the incompatibility of the inconsistency and lack of coherence of local norms with the primacy of human rights. It is concluded that the ineffectiveness of inclusion policies in Bauru is not merely an execution problem, but a structural failure that compromises the realization of the Rule of Law at the municipal level.

**Palavra-chave:** Dispersão Normativa. Inclusão Social. Pessoa com Deficiência. Estado de Direito. Princípio Pro-Humanidade.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru (ITE). Atualmente ocupa a função de Diretor da Faculdade Iteana de Botucatu (FAIB), mantida pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru (ITE). Tem experiência na área do Direito, com ênfase em Direito Penal e Processual Penal. Advogado.

**Keywords:** Legislative Dispersion. Social Inclusion. Person with Disability. Rule of Law. Pro-Humanity Principle.

## 1 INTRODUÇÃO: O DESAFIO DA INCLUSÃO EM FOCO E AS LEIS.

Construir uma sociedade onde todos tenham seu lugar e oportunidades iguais é essencial na lei brasileira hoje.

A Constituição de 1988 já dizia, logo no começo, que a dignidade de cada pessoa e o direito de ser cidadão são muito importantes, colocando as pessoas acima do governo e prometendo muitos direitos, como a igualdade e a liberdade.

O Brasil, quando lida com outros países, também segue a ideia de que os direitos humanos são prioridade (artigo 4º, II, da Constituição), mostrando que devemos sempre escolher a lei que mais ajuda as pessoas, usando isso para entender e aplicar seus direitos.

Aquele conjunto de regras que já estava aí ganhou um reforço enorme com a chegada da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), a Lei nº 13.146/2015.

Essa legislação não é pouca coisa: ela faz um alinhamento direto da nossa lei com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o que, na prática, dá a ela o mesmo peso de uma emenda constitucional e nos mostra, de forma bem clara, como garantir a inclusão e a cidadania de todos.

O grande ponto, porém, é que para esses direitos funcione de verdade e as políticas públicas saiam do papel, tudo precisa ser implementado aqui, no município, que é onde o governo realmente toca a vida das pessoas.

É por isso que a nossa pesquisa está focada em Bauru: queremos descobrir se o espalhamento e a bagunça das leis municipais sobre os direitos das pessoas com deficiência podem ser um sinal de que o nosso Estado de Direito está cambaleando.

Para entender isso, vamos cruzar essa análise local com um debate histórico e político bem mais amplo, olhando a eterna queda de braço na América Latina entre os ideais de união (como o Pan-americanismo e o Bolívarismo) e o jeito de governar mais centralizador e pessoal (o Caudilhismo).

A tese principal que defendemos é que essa desorganização das leis em Bauru é um reflexo direto de um jeito de fazer política que prefere soluções rápidas e isoladas a um projeto de governo que seja pensado para o futuro e seja coeso.

Essa forma de legislar, que escancara a fragilidade das instituições, é o contrário dos grandes projetos de integração e indica a permanência de um "caudilhismo normativo" na cidade, o que, infelizmente, mina a construção de um Estado de Direito sólido.

Essa instabilidade e falta de lógica nas normas não são apenas um problema de "papel": elas geram uma grande insegurança jurídica e, pior, comprometem de vez o quanto as políticas de inclusão conseguem, de fato, funcionar. Para sustentar essa nossa visão, organizamos o trabalho em cinco partes bem definidas:

A primeira é esta Introdução, onde é apresentado o problema e a tese que vamos defender.

Na segunda parte, entramos na teoria: vamos definir o que são Pan-americanismo, Bolivarismo, Caudilhismo e como tudo isso se conecta com a fragilidade do Estado de Direito.

A terceira seção é o nosso mergulho prático: vamos olhar a legislação de Bauru como um estudo de caso, detalhando como ela é fragmentada e quais são os desafios reais para colocá-la em prática.

Depois, na quarta parte, nós juntamos a teoria com a prática: vamos mostrar como a realidade de Bauru reflete aquelas tensões históricas da política latino-americana.

Por último, na Conclusão, nós resumimos tudo o que encontramos e apontamos para a urgência de mudarmos as práticas que estão sabotando a solidez das nossas instituições.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: AS GRANDES NARRATIVAS DA POLÍTICA LATINO-AMERICANA.**

### **2.1 O Pan-Americano E O Bolivarismo: A Busca Por Um Estado Comunitário**

O Pan-americanismo surge como um sonho grande, um ideal de parceria e solidariedade para o continente, nascido da necessidade urgente de os novos países hispano-americanos se protegerem.

Eles precisavam montar uma defesa forte contra as ameaças externas (principalmente da Europa, que podia tentar reverter as independências) e, de quebra, evitar que as brigas internas degolassem o projeto.

Esse movimento tem raízes que datam até o século XVIII, com figuras como o brasileiro Padre Alexandre de Gusmão, mas ganhou corpo mesmo no século XIX.

Nomes como Juan Martínez de Rosas e Bernardo O'Higgins levantaram a bandeira da união, defendendo a criação de uma grande confederação que abraçasse todos os povos americanos. A meta era simples, mas ambiciosa: manter a paz, preservar a independência e fazer com que as nações se relacionassem melhor.

Pense nisso: esses princípios são exatamente o que vemos hoje em blocos como o Mercosul ou a União Europeia.

Dentro dessa visão, a figura de Simón Bolívar se sobressai de forma gigantesca. Ele é o precursor mais importante desse ideal e, ironicamente, é também um dos primeiros exemplos do que viria a ser o caudilho nas Américas.

O Bolívarismo é, essencialmente, na visão particular de Bolívar: uma América do Sul unida em um único corpo político. Sua defesa apaixonada pela união dos povos, que ele registrou em documentos históricos como o Manifesto de Cartagena e a Carta da Jamaica, tinha um objetivo muito claro: formar um pacto continental inquebrável para resistir a uma possível volta da Espanha ao poder.

No entanto, a história de Bolívar é singular e, francamente, contraditória. Ao mesmo tempo que ele falava de democracia e sonhava com uma nação gigantesca, ele propunha um poder vitalício, hereditário e autocrático. Ele imaginava um executivo que ficasse ali, no meio do caminho, entre uma monarquia e uma república.

O fracasso do Congresso do Panamá em 1826 – que é considerado a primeira grande tentativa de colocar o Pan-americanismo bolivariano em prática – ilustra perfeitamente as dificuldades e tensões que já existiam dentro desse projeto ambicioso de união.

As decisões que saíram daquele Congresso, que eram superimportantes — incluíam o fim da escravidão e a ideia de usar a arbitragem para resolver conflitos —, simplesmente não foram aprovadas pelos países.

Dois grandes pesos pesados contribuíram para esse fracasso: a resistência dos Estados Unidos, que morriam de medo de que o movimento abolicionista se espalhasse por lá, e a oposição do Brasil monárquico, que não via com bons olhos a ideia de regimes republicanos e antiescravistas.

Essa dupla face de Bolívar — o sonho de união versus o desejo de poder centralizado e pessoal — é o ponto de virada que precisamos entender para enxergar a raiz da fragilidade institucional na América Latina.

O projeto bolivariano, que falava em juntar os povos pela paz e pela defesa mútua, tinha uma dimensão social fortíssima ao defender a abolição da escravidão.

Esse plano, que buscava uma coesão de leis e social lá no nível macro, funciona como um contraponto idealizado àquela dispersão de leis que estamos vendo no nível municipal.

O fracasso do projeto de Bolívar não foi só um tropeço político, mas sim uma falha institucional enorme.

E essa falha histórica ecoou e se manifesta até hoje na dificuldade dos nossos Estados-nação — e, conseqüentemente, dos municípios — de construir uma base legal e social que seja sólida, em vez de ficar refém de interesses e vontades de momento.

## **2.2 O Caudilhismo: O Personalismo e a Fragilidade Institucional**

Podemos dizer que o Caudilhismo é um fenômeno político que marca a cara da América Latina, onde o poder é exercido por uma única pessoa, o caudilho, e a vontade dele se impõe sobre a lei. Essa figura é considerada um legado que vem de longe, não só daquele chefe tribal indígena que mandava e desmandava, mas também da figura do vice-rei, que sempre se caracterizaram por serem autoridades máximas e autoritários, com poder concentrado.

O caudilho simplesmente não admite crítica ou oposição, pois ele se enxerga como uma entidade incontestável.

Esse fenômeno costuma se cercar de servidores totalmente fiéis, criando uma máquina administrativa de "traços rudimentares" e com um forte caráter patrimonial, ou seja, a coisa pública é vista como se fosse privada; ele premia quem é submisso e persegue abertamente os seus desafetos.

As raízes do caudilhismo estão bem profundas: na falta de uma tradição política sólida, no subdesenvolvimento e na pobreza generalizada. Tudo isso cria um ambiente perfeito para a ascensão desses líderes carismáticos.

O caudilho pode até subir ao poder com um discurso de liberdade e apoio popular, mas, depois de instalado, ele tem a triste tendência de reproduzir exatamente a tirania que jurou combater.

Em um cenário de democracia representativa, o fenômeno do caudilhismo muda de cara. Em vez de um ditador militar clássico, sua manifestação pode ser o que chamamos de "caudilhismo normativo". Isso é, a produção de um conjunto de leis que reflete o poder pontual e a reação de grupos políticos específicos, em vez de ser parte de um verdadeiro plano de Estado.

Aquele monte de leis e decretos sobre o mesmo assunto, cheios de emendas, revogações e regulamentações que demoram para sair, não é sinal de um projeto coeso; é a expressão de uma sucessão de vontades políticas isoladas.

Destarte, quando uma lei municipal é declarada inconstitucional, isso se torna uma prova viva da fragilidade e da falta de rigor técnico que caracterizam essa prática.

A figura do caudilho atualmente reaparece repaginado.

O antigo presidente venezuelano Hugo Chávez, por exemplo, valeu-se da imagem de Bolívar para legitimar suas políticas e inclusive renomeou a nação para "República Bolivariana da Venezuela", criando também a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) em contraposição às iniciativas dos Estados Unidos.

Essa apropriação de personagens do passado demonstra o potencial do discurso populista para concentrar poder, mesmo em contextos supostamente democráticos.

### **2.3 Estado De Direito e a Dispersão Legislativa: O Elo Causal**

O Estado de Direito se mantém de pé porque todos — quem governa e quem é governado — precisam se curvar à lei.

Para isso funcionar, o sistema jurídico precisa ser universal, previsível e estável.

A dispersão das normas, aquela bagunça de leis fragmentadas e sem coerência, ataca diretamente esses pilares.

A proliferação de normas que falam sobre a mesma coisa, muitas vezes se repetindo ou até se contradizendo, gera uma insegurança jurídica terrível, burocratiza a vida de todo mundo e, de quebra, faz com que as câmaras municipais trabalhem de forma ineficiente.



A fragmentação não é só um sintoma de um Estado fraco; ela é também uma causa direta da ineficácia das políticas públicas.

Um conjunto de leis disperso e feito na base da reação dificulta a fiscalização e a implementação das normas, provando que colocar políticas em prática vai muito além de simplesmente aprovar uma lei.

A dificuldade de fiscalizar, por sua vez, enfraquece a credibilidade da lei, incentivando as pessoas a descumprirem.

Temos um exemplo claro disso aqui em Bauru: a manutenção das calçadas. O estado dos passeios públicos está completamente fora do que prevê a Lei da Acessibilidade, e a responsabilidade, no fim das contas, é jogada para o proprietário.

Esse ciclo vicioso de ineficácia e fragmentação acaba criando um cenário onde o Estado fica produzindo leis que ele mesmo não consegue fazer valer de maneira consistente e previsível.

A produção das normas, então, se torna um fim em si mesma, um ritual político que serve para validar a ação dos governantes e legisladores, mas que, na prática, raramente se transforma em políticas públicas sólidas.

Essa abordagem, no fundo, é uma forma de caudilhismo, onde o gesto simbólico do líder ou do governo ganha muito mais importância do que o resultado prático e real para a população.

### **3 O ESTUDO DE CASO: A “COLCHA DE RETALHOS” LEGISLATIVA DE BAURU.**

#### **3.1 Panorama Do Arcabouço Federal: O Ideal de Unidade.**

Quando olhamos para o nível nacional, o Brasil construiu um conjunto de leis que pode ser visto como um "bolivarismo legal de inclusão".

A Constituição de 1988 e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) representam um projeto unificado e centralizador de direitos, com a cereja do bolo sendo a Convenção da ONU sobre o tema ter *status* de emenda constitucional.

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) não está de brincadeira: ela estabelece princípios gerais e diretrizes muito claras para a inclusão, funcionando como aquele "pacto americano" de Bolívar, só que em escala nacional.

Um bom exemplo disso é a exigência de reservar, no mínimo, 3% das unidades para pessoas com deficiência em programas habitacionais públicos.

Esse projeto nacional, idealmente, deveria ser a base, o alicerce para toda a legislação municipal, justamente para evitar essa dispersão de leis que tanto atrapalha.

### 3.2 A Cronologia e a Fragmentação Das Normas de Bauru

Acontece que a análise da legislação de Bauru revela uma realidade bem distante desse ideal de unidade que vimos na esfera federal.

A produção de leis municipais sobre a inclusão de pessoas com deficiência é marcada pela fragmentação, pela reação a eventos e pela ausência total de um projeto coeso.

A sequência de leis e decretos que aparecem abordando temas parecidos, em intervalos de tempo muito curtos, é a prova cabal de que falta um plano diretor de inclusão na cidade.

A tabela a seguir vai demonstrar visualmente essa cronologia e a natureza dispersa dessa produção normativa:

**Tabela 1:** Cronologia e Temática da Legislação de Bauru sobre Direitos da Pessoa com Deficiência

| Ano  | Ato Normativo   | Tema Principal                  | Observações                                                                                                                                |
|------|-----------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1996 | Lei Nº 4177     | Transporte público coletivo     | Disciplina o transporte para passageiros com deficiência física. Declarada inconstitucional pela ADIN Nº 103.018-0/3-00 da Lei Nº 4802/02. |
| 1997 | Lei Nº 4232     | Utilização de ônibus municipais | Dispõe sobre a utilização de ônibus municipais por deficientes físicos.                                                                    |
| 1999 | Decreto Nº 8455 | Regulamentação de ônibus        | Regulamenta a utilização de ônibus municipais por deficientes físicos.                                                                     |

| Ano  | Ato Normativo    | Tema Principal                  | Observações                                                                        |
|------|------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 2002 | Lei Nº 4798      | Acessibilidade a locais         | Dispõe sobre normas de acessibilidade a diversos locais. Revoga a Lei nº 4.334/98. |
| 2002 | Lei Nº 4802      | Transporte público              | Altera a Lei nº 4177/96.                                                           |
| 2004 | Lei Nº 5146      | Atendimento preferencial        | Estabelece atendimento preferencial em estabelecimentos comerciais.                |
| 2004 | Lei Nº 5172      | Prioridade em creches e escolas | Garante prioridade de vagas a filhos de deficientes.                               |
| 2004 | Lei Nº 5184      | Vagas em estacionamentos        | Obriga estabelecimentos de estacionamento a manterem uma vaga.                     |
| 2004 | Lei Nº 5215      | Reserva de vagas em concursos   | Estabelece reserva de 5% das vagas em concursos públicos municipais.               |
| 2004 | Lei Nº 6004      | Caixas eletrônicos em Braile    | Obriga agências bancárias a ter caixas em Braile.                                  |
| 2008 | Lei Nº 5558      | Conselho Municipal (COMUDE)     | Reestrutura o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.           |
| 2008 | Decreto Nº 10708 | Transporte público              | Regulamenta a Lei Nº 4177/96.                                                      |
| 2009 | Lei Nº 5767      | Vagas em estacionamentos        | Cria reserva de vagas em estacionamentos de uso público.                           |

| Ano  | Ato Normativo     | Tema Principal              | Observações                                                                             |
|------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 2013 | Decreto Nº 12.149 | Conselho Municipal (COMUDE) | Designa os membros do COMUDE para o biênio 2013/2014.                                   |
| 2013 | Decreto 12.250    | Conselho Municipal (COMUDE) | Substitui integrantes do COMUDE.                                                        |
| 2013 | Decreto 12.331    | Conselho Municipal (COMUDE) | Substitui integrantes do COMUDE.                                                        |
| 2014 | Lei Nº 6.518      | Doenças renais crônicas     | Reconhece indivíduos com doenças renais crônicas como pessoas com deficiência orgânica. |

Ao examinar a tabela, fica claro que a cidade não buscou criar uma lei única e forte. Em vez disso, preferiu uma abordagem fragmentada, com várias leis e decretos que se misturam, e em certas situações, chegam a se anular ou a se contradizer.

Um bom exemplo da falta de cuidado técnico e da desconexão com as regras maiores é o que aconteceu com a Lei nº 4177/96. Ela foi considerada inconstitucional pela ADIN e depois mudada pela Lei nº 4802/02.

A forma como o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMUDE) é administrado também mostra essa falta de firmeza. Mesmo com a Lei Nº 5558/2008 tentando organizar o conselho, os decretos de 2013 (DECRETO Nº 12.149, 12.250, 12.331) revelam uma troca constante e rápida de seus integrantes.

Isso sugere que a instituição não tem a base necessária para criar um plano duradouro, mas é mais como algo que muda conforme as decisões políticas de quem está no comando.

### **3.3 Da norma à Realidade: Ineficácia e Desafios de Implementação**

A lacuna entre o ideal normativo e a realidade prática é um dos maiores desafios.

A existência de leis de cotas para pessoas com deficiência em concursos públicos ou para ingresso no mercado de trabalho não garante, por si só, a inclusão efetiva.

A necessidade de mutirões para a emissão de laudos caracterizadores em Bauru, para o ingresso no mercado de trabalho, demonstra uma burocracia ineficiente que a mera existência de leis não foi capaz de resolver.

A fiscalização e a implementação das leis também enfrentam sérios problemas.

A legislação municipal detalha as vagas de estacionamento exclusivas, inclusive com multas e fiscalização a cargo de órgãos específicos.

No entanto, a delegação da fiscalização para diferentes secretarias e para a Polícia Militar pode gerar uma descoordenação que compromete a efetividade.

Da mesma forma, a Lei das Calçadas, que delega a responsabilidade da manutenção aos proprietários de imóveis, na prática, resulta em problemas persistentes de acessibilidade, como a calçada danificada em frente a uma UBS.

O grande volume de leis e decretos em Bauru pode ser visto como um jeito de validar politicamente as ações.

Criar uma norma acaba sendo o mecanismo que o executivo usa para demonstrar que tem uma "solução" para um problema, ou a forma que o legislador tem de exibir sua "preocupação" com a causa da pessoa com deficiência.

No entanto, a falta de resultados práticos, a dispersão e as falhas na hora de implementar essas normas revelam que a produção legislativa virou um fim em si mesma, um ritual político que, na maioria das vezes, não se transforma em políticas públicas sólidas e eficientes.

## **4 A TENSÃO ENTRE O CAUDILHISMO E OS IDEAIS UNIFICADORES: UMA ANÁLISE DA REALIDADE DE BAURU.**

### **4.1 O Caudalismo Legislativo Em Bauru: Manifestações e Consequências**

O caso de Bauru serve como um estudo de caso potente para ilustrar como a dispersão normativa é uma manifestação contemporânea do caudilhismo na esfera municipal.

O "caudilhismo normativo" se revela não no poder de uma única pessoa, mas na produção de um corpo normativo que carece de unidade e coerência, refletindo a dinâmica de interesses pontuais.

- **Leis Inconstitucionais e a Falta de Coesão:** A Lei nº 4177/96, declarada inconstitucional pela ADIN, é um exemplo da fragilidade técnica do processo legislativo local e do total desalinhamento com o conjunto de leis federais que serve de base para o país.
- **A Ausência de um Projeto Consolidado:** Enquanto a nível federal se discute a criação de um "Código Brasileiro de Inclusão" para unificar as mais de 200 normas sobre o tema, a prática municipal de Bauru mostra a ausência de um projeto similar de consolidação, preferindo o modelo reativo e fragmentado.
- **O Controle Patrimonial sobre as Instituições:** A instabilidade na composição do COMUDE, com a constante substituição de membros por decretos do executivo, demonstra que a instituição não tem a autonomia necessária para implementar um plano de longo prazo, funcionando como uma estrutura sujeita às vontades do grupo político no poder, uma forma de caudilhismo administrativo.

A tabela a seguir sintetiza a dicotomia entre o ideal unificado federal e a realidade dispersa de Bauru, demonstrando a incompatibilidade do plano local com a legislação nacional.

Tabela 2: Comparativo da Legislação Municipal de Bauru com a Lei Brasileira de Inclusão

| Tema               | Norma Federal (LBI, CF/88)                          | Norma Municipal de Bauru                                              | Análise                                               |
|--------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Transporte Público | Princípios de acessibilidade universal, autonomia e | Leis e Decretos sobrepostos (Leis 4177/96, 4232/97, 4802/02; Decretos | Fragilidade e redundância. A dispersão normativa gera |

| <b>Tema</b>                  | <b>Norma Federal (LBI, CF/88)</b>                                           | <b>Norma Municipal de Bauru</b>                                         | <b>Análise</b>                                                                                                                                             |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              | segurança (Art. 53, LBI).                                                   | 8455/99, 10708/08). Uma das leis foi declarada inconstitucional.        | insegurança jurídica e dificulta a implementação eficaz.                                                                                                   |
| Vagas de Estacionamento      | Prioridade e reserva de vagas em locais públicos e privados (Art. 47, LBI). | Leis e Decretos sobrepostos (Leis 5184/04, 5767/09; Decreto 11.103/09). | A multiplicidade de normas sobre o mesmo tema (reserva de vagas) sugere uma abordagem reativa, em vez de um plano consolidado.                             |
| Acessibilidade Edificacional | Acessibilidade universal e eliminação de barreiras (Art. 57, LBI).          | Leis e decretos pontuais (Lei 4798/02).                                 | A legislação local, embora presente, lida com temas de forma isolada, gerando um ambiente onde a efetividade da norma depende de fiscalização pontual e da |

| <b>Tema</b> | <b>Norma Federal (LBI, CF/88)</b> | <b>Norma Municipal de Bauru</b> | <b>Análise</b>        |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
|             |                                   |                                 | vontade do executivo. |

#### **4.2 O Fracasso Do Projeto “Bolivarismo” na Escala Local**

O ideal bolivariano de união de sociedades para garantir a paz e a estabilidade encontra um de seus maiores obstáculos na fragmentação e no personalismo.

Da mesma forma, a Lei Brasileira de Inclusão, com seu projeto de uma legislação unificada e coesa, é minada por práticas locais que geram leis fragmentadas, reativas e ineficazes.

#### **4.3 O Princípio Da Ordem Pública e o Estado De Direito na Unidade Federal**

O Princípio da Ordem Pública internacional brasileira age como um mecanismo de proteção essencial para o nosso conjunto de leis.

Ele impede que leis, atos ou decisões de outros países tenham validade aqui no Brasil se forem "potencialmente contrários" à nossa ordem pública interna. Pense nele como um filtro de segurança.

Qualquer violação a princípios fundamentais da nossa Constituição ou a tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil ratificou — especialmente em casos de discriminação baseada em deficiência — é considerada uma ofensa grave a essa ordem pública.

Esse princípio, que está até no anteprojeto da nossa Lei Geral de Direito Internacional Privado, é a manifestação mais pura do que chamamos de "bolivarismo legal": é a busca por um Estado coeso, com leis que funcionem como um pacto social unificado para proteger os direitos fundamentais, mesmo que o cenário global seja totalmente fragmentado.

O conjunto de leis nacionais é desenhado para ser esse filtro protetor, reforçando a supremacia da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.



Essa é uma visão diametralmente oposta à dispersão e à desorganização legislativa que observamos na esfera municipal de Bauru.

A tabela final resume toda essa interconexão entre os conceitos teóricos e as provas que encontramos na prática, mostrando como analisar a legislação de uma cidade pode ser um estudo de caso válido e potente para ilustrar as grandes tensões históricas da política latino-americana.

Tabela 3: Conceitos Políticos-Teóricos e suas Manifestações no Estudo de Caso de Bauru

| <b>Conceito Teórico</b>                 | <b>Manifestação Nacional</b>                                                               | <b>Manifestação Local (Bauru)</b>                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pan-americanismo/Bolivarismo</b>     | Constituição de 1988, LBI, Convenção da ONU, proposta de um Código Brasileiro de Inclusão. | Ausência de um código unificado, leis e decretos tematicamente sobrepostos, reatividade na produção normativa.                                                         |
| <b>Caudilhismo</b>                      | Personalismo e ditaduras históricas.                                                       | "Caudilhismo legislativo" (produção ad hoc de leis), fragilidade do COMUDE (constante troca de membros), lei declarada inconstitucional, ineficácia na fiscalização.   |
| <b>Fragilidade do Estado de Direito</b> | Instabilidade política, corrupção, lacuna entre a norma e a realidade social.              | Insegurança jurídica decorrente da dispersão, ineficácia das políticas de inclusão, dependência de ações reativas como "mutirões" para resolver problemas estruturais. |

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES SOBRE A DISPERSÃO E O FUTURO DO ESTADO DE DIREITO**

A análise que fizemos da legislação municipal de Bauru sobre os direitos das pessoas com deficiência revela um padrão de dispersão e fragmentação que, na prática, enfraquece o nosso Estado de Direito e compromete seriamente a eficácia das políticas de inclusão.

Ao longo de décadas, a cidade produziu uma bagunça normativa de leis e decretos, que são muitas vezes redundantes ou tecnicamente frágeis, e que simplesmente não se alinham a um projeto de Estado coeso.

Essa prática, que identificamos como uma manifestação de caudilhismo normativo, reflete a persistência de uma cultura política onde o gesto simbólico de produzir a norma é muito mais valorizado do que a sua implementação efetiva e a consolidação das políticas públicas.

Essa realidade que observamos é o oposto total daquele ideal de união e solidariedade, que era o cerne do Pan-americanismo e da visão Bolivariana, que sonhavam com um corpo político e legal coeso para garantir a paz e a estabilidade.

O fracasso daquele projeto de Bolívar lá no século XIX, que quebrou em parte por causa da fragilidade institucional, encontra um eco contemporâneo aqui na escala municipal: o projeto nacional de inclusão, que tem na Lei Brasileira de Inclusão (LBI) e na Constituição sua âncora, é minado pela dispersão e pela ineficácia.

Para superarmos essa fragilidade, a solução não está em fazer mais leis, mas sim em investigar as barreiras que dificultam no Município a concretização desses direitos no contexto local e propor diretrizes e alterações para a consolidação de normas municipais sobre direitos da pessoa com deficiência, em consonância com os preceitos constitucionais e a legislação federal.

É crucial que se crie um código municipal de inclusão que unifique a legislação dispersa, que haja um fortalecimento das instituições como o COMUDE para que elas atuem com autonomia e estabilidade, e que a coordenação na fiscalização e na implementação das políticas seja, de fato, melhorada.

A construção de um Estado de Direito sólido e inclusivo na América Latina exige que superemos não só os grandes caudilhos do passado, mas também essas manifestações de caudilhismo no dia a dia da administração pública e no processo legislativo local.

A concretização dos grandes ideais de união e solidariedade só será possível quando eles se traduzirem em práticas institucionais consistentes e eficazes na menor e mais crucial das escalas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Sérgio Tibiriça: Material de acompanhamento das aulas – CAUDILHISMO.

AMARAL, Sérgio Tibiriçá: Material de acompanhamento das aulas - DIREITOS

HUMANOS E SUA PROTEÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO E EM NÍVEL GLOBAL.

ANTEPROJETO DE LEI GERAL DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. Comissão de redação nomeada pela Portaria CDESS/SRI/PR nº 1, de 16/12/2024. Versão 24/06/2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão apresenta proposta que cria o Código Brasileiro de Inclusão, reunindo leis sobre pessoas com deficiência. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1149549-comissao-apresenta-proposta-que-cria-o-codigo-brasileiro-de-inclusao-reunindo-leis-sobre-pessoas-com-deficiencia/>

CONSTITUIÇÃO 30 ANOS. Direitos fundamentais e humanos marcam texto constitucional de 1988. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/direitos-fundamentais-e-humanos-marcam-texto-constitucional-de-1988>

DIÁRIO OFICIAL DE BAURU. Decreto nº 11.103 de 07 de dezembro de 2009. Disponível em: [https://www.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist\\_diariooficial/2009/12/do\\_20091212\\_1750.pdf](https://www.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_diariooficial/2009/12/do_20091212_1750.pdf)

DIÁRIO OFICIAL DE BAURU. Decreto nº 11.103 de 07 de dezembro de 2009. Disponível em: [https://www.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist\\_diariooficial/2009/12/do\\_20091212\\_1750.pdf](https://www.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_diariooficial/2009/12/do_20091212_1750.pdf)

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PEI de Bauru promove mutirão de laudo caracterizador para ingresso de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Disponível em: <https://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/pei-de-bauru-promove-mutirao-de-laudo-caracterizador-para-ingresso-de-pessoas-com-deficiencia-no-mercado-de-trabalho/>

IPEA. A concretização de políticas vai muito além do processo legislativo. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/623/430/3361>

JORNAL DA CIDADE. 540 municípios já foram notificados para arrumar calçadas após nova lei. Disponível em: <https://revistaatencao.com.br/540-municipes-ja-foram-notificados-para-arrumar-calcadas-apos-nova-lei/>

JORNAL UNESP. PL do Licenciamento Ambiental perde oportunidade de aperfeiçoar legislação do setor e pode gerar efeitos nocivos, analisa docente da Unesp. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2025/08/06/pl-do-licenciamento-ambiental-perde-oportunidade-de-aperfeiçoar-legislacao-do-setor-e-pode-gerar-efeitos-nocivos-analisa-docente-da-unesp/>

LEGISLAÇÃO BAURU - PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Lei Nº 3.251/90, Lei Nº 3.461/92, Lei Nº 3.540/93, Lei Nº 4.177/96, Lei Nº 4.232/96, Decreto Nº 8.455/99, Decreto Nº 8.829/00, Lei Nº 4.798/02, Lei Nº 4.802/02, Decreto Nº 9.402/03, Decreto Nº 9.928/04, Lei Nº 5.193/04, Lei Nº 5.146/04, Lei Nº 5.172/04, Lei Nº 5.184/04, Lei Nº 5.215/04, Lei Nº 6.004/04, Lei Nº 5.558/08, Decreto Nº 10.708/08, Lei Nº 5.767/09, Decreto Nº 11.103/09, Lei Nº 5.938/10, Decreto Nº 12.149/13, Decreto 12.250/13, Decreto Nº 12.331/13, Lei Nº 6.518/14 e Decreto Nº 12.643/14.

MEDEIROS, Nayara Fernanda. A (in)efetividade da Lei de Cotas: um estudo de caso em Bauru/SP. TCC, FIB Bauru, 2023. Disponível em: <https://fibbauru.br/uploads/561/2023/TCC%20DIREITO/Nayara%20Fernanda%20Medeiros.pdf>

PORTAL DA PCD. Quem não respeitar as vagas para pessoas com deficiência vai ser multado em Bauru (SP). Disponível em: [https://www.pcd.com.br/quem-nao-respeitar-as-vagas-para-pessoas-com-deficiencia-vai-ser-multado-em-bauru-sp\\_news\\_118.html](https://www.pcd.com.br/quem-nao-respeitar-as-vagas-para-pessoas-com-deficiencia-vai-ser-multado-em-bauru-sp_news_118.html)

PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU. Diretriz Urbanística Geral – Condomínio. Disponível em: [https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sec\\_planejamento/aprovacao\\_projetos/diretriz\\_urb\\_geral\\_condominio.pdf](https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sec_planejamento/aprovacao_projetos/diretriz_urb_geral_condominio.pdf)

SAMPI BAURU. Calçada da UBS Centro apresenta riscos a moradores. Disponível em: <https://sampi.net.br/bauru/noticias/2832921/bauru-e-regiao/2024/05/calçada-da-ubs-centro-apresenta-riscos-a-moradores>

SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Lei Brasileira de Inclusão. Disponível em: <https://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/legislacao/lei-brasileira-de-inclusao/>

SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Lei Brasileira de Inclusão. Disponível em: <https://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/legislacao/lei-brasileira-de-inclusao/>

UNIDADE, FRAGMENTAÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 59, p. 337 a 366, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/158/146>