



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**



ANTONIO CARLOS SAMPAIO MARTINS DE BARROS JÚNIOR

ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A OMISSÃO: uma análise da efetividade do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Pará.

Belém/PA
2017

ANTONIO CARLOS SAMPAIO MARTINS DE BARROS JÚNIOR

ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A OMISSÃO: uma análise da efetividade do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Pará

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês.

Belém/PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA

Barros Junior, Antonio Carlos Sampaio Martins de

Entre a participação e a omissão: uma análise da efetividade do conselho estadual dos direitos da pessoa com deficiência do Pará / Antonio Carlos Sampaio Martins de Barros Junior; Simaia do Socorro Sales das Mercês. – 2017.

195 f., il., 29 cm.
Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2017.

1. Instituições participativas. 2. Pessoas com deficiência. 3. Controle social. I. Mercês, Simaia do Socorro Sales das, Orientadora. II. Título.

CDD 362.8115

ANTONIO CARLOS SAMPAIO MARTINS DE BARROS JÚNIOR

ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A OMISSÃO: uma análise da efetividade do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Pará

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês.

Aprovado em: _____/_____/_____

Conceito: _____

Banca Examinadora:

_____ - Orientadora

Simaia do Socorro Sales das Mercês
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal do Pará (UFPA)

_____ - Membro externo

Joana Valente Santana (examinadora externa)
Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Pará (UFPA)

_____ - Membro interno

Mário Miguel Amin García Herreros
Doutor em Agricultural Economics
Universidade Federal do Pará (UFPA)

À sociedade brasileira que, com indizíveis sacrifícios, financiou meus estudos e minha própria existência, com a esperança de estar contribuindo, ainda que minimamente, para torná-la um lócus menos excludente para as pessoas com deficiência e tantos outros, cujas vidas são marcadas pela miséria, discriminação e indiferença.

AGRADECIMENTOS

A concretização dessa pesquisa só foi possível em face da colaboração de muitas pessoas, físicas e jurídicas, as quais sou imensamente grato, entre elas faço referência a Universidade Federal do Pará (UFPA) por ter, através do núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), instituído o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP).

À Prof^a Dra. Joana Valente Santana e ao Prof. Dr. Mário Miguel Amin pela participação na banca examinadora do presente trabalho e pelas contribuições oferecidas.

Ao corpo docente do referido programa, pela aprendizagem possibilitada, em especial à Prof^a. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês, orientadora desta dissertação.

Ao Prof. Dr. Edval Bernardino Campos pela generosidade e competência com as quais orientou a elaboração do pré-projeto da dissertação ora apresentada.

Aos colegas de turma, em nome dos quais faço especial referência à Keila Malheiro e Felipe Souza, pelos aprendizados e experiências compartilhadas.

À Alexandre Moraes, secretário do PPGGP, pela atenção e paciência a mim dispensados.

Ao meu sobrinho João Pedro Costa, pela constante força e companhia.

À minha prima Kamilla Dourado, pelo apoio na conferência das frequências.

À minha tia Socorro Sampaio, pela constante preocupação e incentivo.

Aos meus irmãos e demais familiares, pela convivência.

Aos companheiros da Associação de e para Cegos do Pará, com os quais iniciei minha atuação política.

À Dona Edina Dias que cuidou de manter, mais adequadas possíveis, as minhas condições de trabalho.

À Felipe Silva e Filipe Mercês que atuaram como assistentes de pesquisa.

À professora Eneida Garcia que, com grande agilidade, normatizou, em exíguo espaço de tempo, o presente texto.

À André Uliana, Joseane Cardoso, Luís Lima, e Rodrigo Siqueira, que destinaram parte do seu precioso tempo para contribuir com observações importantes acerca deste trabalho.

Aos sujeitos imediatos do estudo, integrantes e ex-integrantes do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CEDPD/PA, servidores com atuação no colegiado, gestores a ele relacionados e pessoas ligadas aos conselhos municipais, relativos ao tema, cuja experiência e vozes estão no centro dessa pesquisa.

À Victória, por ter sido essencial na reta final.

Às minhas duas mães, cujo amor recíproco nos une em todos os momentos e ao meu pai, in memoriam, que, em mim, permanecerá sempre vivo.

Aos meus amados filhos, Isabela Maria e Antonio Carlos, pela compreensão de minhas constantes ausências. Na verdade, a eles devo, mesmo, um pedido de desculpas, porém, esta singela produção não deixa de ser uma expressão do meu amor, na medida em que, quem sabe, possa contribuir para melhorar o mundo em que eles vivem.

Sem dúvida, a contribuição de todas essas pessoas foi, de alguma forma, expressa nesta dissertação, porém ela não teria sido sequer iniciada caso não fosse um projeto vivido a dois, por isso essa “bolota” tem uma mãe, meu grande amor, Anna Paula Bona, ao lado da qual me sinto em condições de realizar meus sonhos e, em que pese todas as tristezas do mundo, ser feliz.

Para se viver com honra, é preciso consumir-se, perturbar-se, lutar, errar, recomeçar do início, novamente recomeçar e lutar e perder e ganhar eternamente...

Liev Tolstói.

RESUMO

Em meio às construções democráticas contemporâneas, baseadas em uma perspectiva instrumental, dois avassaladores movimentos ganham relevo: a concentração de renda e a crise de representatividade. É, de certa forma, em contraposição a tal cenário que surgem as Instituições Participativas, no bojo das quais se têm os conselhos de direito, como aqueles relativos às pessoas com deficiência. O presente estudo destina-se a analisar a efetividade de uma dessas experiências, o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Pará, por meio de uma pesquisa qualitativa, inspirada no materialismo histórico-dialético, como desenho fortemente influenciado pelas formulações de Silva e Lavallo. As fontes consultadas incluem bibliografia, documentos e a interação com os sujeitos diretamente envolvidos, mediante observação participante, entrevistas e questionários. São analisados alguns dos sentidos da democracia, a atuação política da sociedade e do Estado, questões ligadas à participação, à representação, à deliberação e à operacionalização das atividades no interior dos conselhos, além de sua interação com o ambiente político. O objetivo é compreender os principais constrangimentos e incentivos relativos à sua atuação, cujos resultados, em face de limitações institucionais e relacionais, estão muito aquém das prescrições teóricas de viés normativo e da legislação pertinente.

Palavras-chave: Instituições participativas. Pessoas com deficiência. Controle social.

ABSTRACT

Amidst of contemporary democratic constructions, based on an instrumental approach, two overwhelming movements gain prominence: incoming inequality and the crisis of representativeness. It is, in a way, in opposition to such a scenario that the participatory institutions arise, like legal councils, as is the case of those related to people with disabilities. Thus, the present study aims to analyze the effectiveness of one of these experiences, the Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Pará, through a qualitative research inspired by dialectical historical materialism, its design strongly influenced by the formulations of Silva and Lavallo. Their sources include bibliography, documents and interaction with the subjects directly involved, using participant observation, interviews and questionnaires. Some of the meanings of democracy, the political action of society and the state, issues related to participation, representation, deliberation and operationalization of activities within the councils are analyzed, as well as their interaction with the political environment, in order to understand the main constraints and incentives for its performance, whose results are far below theoretical prescriptions with normative bias, and pertinent legislation, in the face of institutional and relational limitations.

Keywords: Participatory institutions. People with disabilities. Social Control.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Comparação do índice de qualidade democrática, nos anos de 2006 e 2015.....	75
Tabela 2 -	Ocorrência de deficiência no Brasil e no Pará de acordo com o grau de dificuldade informado.....	121
Tabela 3 -	Situação de Alfabetização por condição de deficiência no Brasil e no Pará.....	123
Tabela 4 -	Eventos preparatórios às conferências estaduais, no período de 2006 a 2015.....	129
Tabela 5 -	Informações sobre o quantitativo de reuniões e segmento responsável pela presidência do CEDPD/PA, por biênio, período 06/2009 a 05/2016.....	144
Tabela 6 -	Percentual de frequência das Organizações que integram o CEDPD/PA nas Reuniões do Pleno, por Biênio, período 06/2009 a 05/2016.....	146
Tabela 7 -	Quórum de reuniões do pleno, conforme disposto no artigo 13 do Regimento Interno, por biênio, no período de 06/2009 a 05/2016.....	147
Tabela 8 -	Reuniões de Comissões Permanentes e de Mesa Diretora realizadas por Biênio entre 06/2009 e 05/2016.....	148
Tabela 9 -	Média de entidades presentes nas reuniões da Mesa Diretora e Comissões Permanentes, por biênio, no período de 06/2009 a 05/2016.....	149
Tabela 10 -	Composição da Secretaria Executiva - 06/2009 a 05/2016.....	154
Tabela 11 -	Incidência dos grupos temáticos nos documentos relativos ao CEDPD/PA, por biênio, período 06/2009 a 05/2016.....	160
Tabela 12 -	Solicitação de informações quanto às ações voltadas às pessoas com deficiência.....	165
Tabela 13 -	Distribuição das apresentações de políticas públicas por biênio.....	166
Tabela 14 -	Tema e assunto das resoluções e recomendações, por biênio, período 06/2009-05/2016.....	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Nível de importância das IPs para os atores que as integram e desses para as respectivas redes.....	71
Quadro 2 - Acesso e participação nas IPs.....	77
Quadro 3 - Tipos de IPs de acordo com a sua incidência no ciclo de políticas públicas.....	85
Quadro 4 - Plano Viver Sem Limites-Inclusão Social.....	112
Quadro 5 - Plano Viver Sem Limites-Acessibilidade.....	112
Quadro 6 - Plano Viver Sem Limites-Saúde.....	113
Quadro 7 - Plano Viver Sem Limites-Educação.....	113
Quadro 8 - Atuação dos conselhos municipais dos direitos da pessoa com deficiência no Pará, em março de 2017.....	131
Quadro 9 - Composição do CEDPD/PA por biênio.....	135

LISTA DE SIGLAS

ADEVIP	Associação de Deficientes Visuais do Pará
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
AMPID	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoa com Deficiência
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
AOPA	Associação dos Ostromizados do Pará
APAE	Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
APPD	Associação dos Portadores de Deficiência
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CECE	Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo
CEDPD/PA	Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Pará
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGPD	Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNDN	Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CORDE	Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
DOU	Diário Oficial do Estado
DP	Defensoria Pública
EIU	Economist Intelligence Unit
GEP	Governo do Estado do Pará
IBC	Instituto Benjamin Constant
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INES	Instituto Nacional de Educação dos Surdos

IP	Instituição Participativa
LBI	Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QDQQ	Quadros de Detalhamento de Quotas Quadrimestrais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
SCIELO	Scientific Eletronic Library Online
SEASTER	Secretarias de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda
SEDUC	Secretaria de Educação
SEJUDH	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema único de Saúde
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A DEMOCRACIA NA CONTEMPORANEIDADE	32
2.1	Sentidos da democracia: entre o elitismo e a ampliação da participação	32
2.2	Organizações da Sociedade x Democracia: entre a cooperação, a contestação e a esfera pública	45
3	INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO ESPAÇOS DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA: O DESAFIO DO APRIMORAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	60
3.1	A democratização do estado no Brasil	60
3.2	Os conselhos frente ao desafio da ampliação da participação social	71
3.3	Os conselhos de direitos como espaços políticos com múltiplas competências	79
4	A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA AGENDA PÚBLICA: DA EXCLUSÃO TOTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	90
4.1	Breve trajetória social das pessoas com deficiência: interação entre ordem social, estigmas, luta por direitos e oferta de serviços	90
4.2	Diretrizes das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência	103
5	CEDPD/PA: CONTEXTO, REPRESENTATIVIDADE E CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO	117
5.1	Características gerais da participação social na área das pessoas com deficiência na Amazônia paraense	117
5.2	Representatividade e mobilização: uma articulação necessária	133
6	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS INTERNAS DO CEDPD/PA: DAS REGRAS FORMAIS AO FAZER COTIDIANO	143
6.1	Envolvimento dos conselheiros, condições e gestão do trabalho ..	143
6.2	Dinâmica e agenda das reuniões	157
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
	REFERÊNCIAS	181
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA CONSELHEIROS (E EX CONSELHEIROS) DO CEDPD/PA	195
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO RELATIVO AOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS .	198

1 INTRODUÇÃO

A democracia vem sendo objeto de reflexão sistemática desde a antiguidade, tendo esse processo arrefecido na idade média e ocupado lugar central na agenda pública da contemporaneidade. Isso ocorreu no quadro de intensas transformações que vêm marcando a história da humanidade, sobretudo a partir da idade moderna.

Certamente todo o arcabouço que emerge desses debates marca formulações e experiências relativas à democracia na atualidade, momento no qual sua ampla difusão refere-se, basicamente, a uma perspectiva minimalista, em meio a qual viceja uma considerável crise de representatividade e, até mesmo, uma significativa redução da importância da soberania popular, quadro que se mostra ainda mais desafiador em face da prevalência de desigualdades econômicas e de acesso a bens e serviços, mesmo aqueles de caráter essencial.

No final dos anos de 1970, Bobbio (2000, p.5) afirmou que "a democracia não goza no mundo de ótima saúde, mas não está à beira do túmulo". Durante os anos que nos separam da época em que o autor proferiu essa frase, verificou-se, de um lado, a diminuição do número de ditaduras, o que não é pouco, e, de outro, uma considerável concentração de renda. Assim, ao mesmo tempo em que se reconhecem as fragilidades da democracia, afirma-se sua centralidade para a construção de uma sociedade mais justa, pois é em meio às disputas democráticas que se definem as ações do Estado, cujas características variam de acordo com a correlação entre as diferentes forças nele presentes e na sociedade de um modo geral. Nesse cenário, faz-se notável o predomínio de interesses específicos, sobretudo os do mercado, em detrimento da maioria da população.

O fortalecimento da democracia, nesse sentido, relaciona-se reciprocamente à luta pela ampliação do exercício de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, entre outros, com a consequente exigência do aprimoramento das políticas públicas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) expressa um grande avanço quanto à institucionalidade democrática. Seu texto, elaborado no bojo de múltiplas mobilizações, ampliou a participação da sociedade na vida pública e a previsão de políticas sociais (BRASIL, 1988; ROCHA, 2008).

Uma significativa legislação, no nível infraconstitucional, instituiu, nas três esferas de governo, um conjunto de procedimentos e instâncias (audiências públicas, conselhos de direitos e políticas públicas) denominado de Instituições Participativas (doravante, também IPs), entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Entre as IPs, incluem-se experiências como o Orçamento Participativo (doravante, também OP), cuja institucionalização tem sido vinculada mais à orientação de cada gestão¹, e menos a uma determinação legal, ainda que existam normas relativas à escuta da população quando da elaboração das peças orçamentárias.

É muito comum a afirmação de que as IPs são espaços de controle social, entendido como “ações que os cidadãos exercem para monitorar, fiscalizar, avaliar e interferir na gestão estatal” (BRASIL, 2009, p.6). Deve-se, contudo, evitar a atribuição de um sentido idealizado a esta expressão, posto que as IPs estão imersas nas várias contradições verificadas na sociedade.

Principalmente a partir da década de 1990, estudos vêm sendo realizados no sentido de compreender o potencial democrático das IPs, o que vem ao encontro da grande difusão² dessas instituições. Muitas dessas iniciativas acadêmicas foram (e, em certa medida, ainda são) influenciadas pela teoria da ação comunicativa, de Habermas, com a presença marcante de pesquisas indicativas do impulso democratizante oriundo da sociedade civil. A base desses estudos se encontra nos trabalhos de Arato e Cohen (1994), que, no Brasil, foram bastante desenvolvidos por Avritzer (1994; 1996), entre outros. Um aspecto relevante desses estudos diz respeito à ação da sociedade civil no combate à tradição autoritária do Estado brasileiro, destacando-se, majoritariamente, exemplos exitosos de diferentes iniciativas nessa direção. O tom dessas produções foi, em geral, positivo, ao menos, até meados da década de 2000.

Ganharam força a partir de então estudos questionadores da capacidade das IPs de alargar a democracia, em especial pela reduzida participação de amplos setores da sociedade, sobretudo aqueles mais empobrecidos, menos escolarizados e não vinculados a estruturas de poder preexistentes.

¹ Os OPs são tradicionalmente desenvolvidos por governos vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, mesmo em tais gestões, esses têm perdido força nos últimos anos.

² É necessário pontuar que os conselhos de políticas públicas são os mais disseminados no país, seguidos pelos conselhos de direitos e, em menor medida, por experiências como os OPs.

As características supracitadas se coadunam com as duas primeiras etapas da periodização dos estudos na área das IPs, propostas por Silva (2011). O presente trabalho, por debruçar-se sobre a questão da efetividade de tais instituições com suas múltiplas variáveis e nuances, encontra-se no foco da terceira geração desses estudos, a qual é referida, a seguir, pelo citado autor.

[...] a terceira geração do campo de estudos das IPs parece transitar de um debate sobre a pertinência ou a importância das IPs – debate este em parte resolvido pela própria difusão das IPs e sua transformação em um dado inescapável da paisagem política brasileira – para uma análise dos efeitos desta difusão em termos dos processos de produção de políticas e de seus resultados (políticos, socioeconômicos, culturais etc.) (SILVA, 2011, p. 234).

Não se deve concluir que os debates típicos das gerações anteriores sejam pouco importantes. Ao contrário, eles trouxeram elementos bastante significativos que subjazem às formulações atuais, as quais se voltam, em grande medida, para a investigação de efeitos capazes de ampliar o conteúdo democrático vivenciado pela população brasileira por meio de pesquisas com um viés menos normativo e maniqueísta.

Avritzer (2011) afirma que a efetividade da participação se desdobra em efetividade deliberativa e efetividade das instituições, ambas relacionadas às seguintes capacidades das IPs: a de inclusão de atores marginalizados em arenas políticas, a de desenvolvimento de processos decisórios que superem a agregação de preferências e a de intervenção nas diferentes áreas e esferas de ação do Estado.

O interesse pelo estudo das IPs, e particularmente da sua efetividade, justifica-se por duas questões centrais, em que se articulam a dimensão acadêmica e a política: sua enorme difusão nas três esferas de governo, o que aponta para um imenso potencial de incidência sobre as políticas públicas, fato bastante característico do Brasil e um importante esforço teórico no sentido de compreender e aprimorar as chamadas inovações democráticas, movimento esse, de âmbito internacional.

A pesquisa especializada referente ao tema³ tem enfatizado, sobremaneira, os chamados conselhos setoriais de políticas públicas, especialmente aqueles das

³ Deve-se registrar que há também uma produção acadêmica bastante significativa em relação aos OPs.

áreas de saúde e assistência social, evidenciando variados graus de efetividade e desafios por eles enfrentados.

Relativamente aos conselhos de direitos, entre os quais se insere o objeto desta pesquisa, em que pese existirem normas que estabeleçam seu caráter deliberativo, tais problemas mostram-se ainda mais graves, especialmente, pelo fato de que devem interagir com um universo intersetorial.

Os estudos sobre esses colegiados são, no entanto, muito incipientes, constatação corroborada pelos resultados daquele que é, provavelmente, o levantamento mais completo a respeito do tema “conselhos” no Brasil, realizado com base em 537 produções⁴ a respeito do tema. Dessas, 60,5% referem-se a conselhos de políticas públicas setoriais, 9,3% a conselho de defesa de direitos e 30,3% a outras áreas (ALMEIDA et al, 2015).

A situação em comento é ainda mais grave no que concerne, especificamente, aos conselhos de direito das pessoas com deficiência, sobre os quais se localizaram apenas 02 (duas) publicações de caráter acadêmico: uma relativa ao próprio Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Pará (CEDPD/PA) (FERNANDES, 2016) e outra, referente à atuação desses colegiados na área da saúde (PEREIRA, 2014). Ambas, entretanto, não discutem a questão da efetividade.

Busca-se, portanto, contribuir para a melhor compreensão de tais iniciativas, tendo como objeto⁵ empírico o CEDPD/PA, o qual, conforme disposto na Lei Estadual 7.204/2008, é a instância competente para orientar, deliberar e fiscalizar as políticas estaduais voltadas a esse público.

A relevância da matéria mostra-se mais explícita ao serem considerados, particularmente no Pará, os adversos indicadores sociais relativos ao segmento das pessoas com deficiência, frutos de um processo histórico fortemente excludente. Não se trata de supor que o CEDPD/PA tenha o condão de reverter tal situação,

⁴ O universo pesquisado pelas autoras refere-se ao período de 2000 a 2011, contemplando artigos coletados na base do Scientific Electronic Library Online (SciELO/Br), dissertações e teses retiradas dos bancos *on-line* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Os trabalhos foram localizados com base no descritor conselho(s), termo que deveria constar no título, nas palavras-chaves e/ou nos resumos. Foram selecionados apenas os trabalhos que tratavam dos conselhos de políticas públicas e excluídos os estudos sobre colegiados locais, como os das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e os escolares (ALMEIDA et al, 2015).

⁵ O termo objeto é aqui utilizado não como algo estático, sem vida, e sim como uma construção que se objetiva em um dinâmico processo sócio-histórico e econômico.

mas, sim, de reconhecer sua importância para que o processo de melhoria das condições de vida desse segmento seja potencializado pela definição coletiva das políticas públicas e do envolvimento da sociedade civil no seu monitoramento.

Aspecto também pertinente à realização deste estudo é o fato de que o seu autor é pessoa com deficiência e, desde os 14 anos de idade (1994), atua em movimentos ligados a esse tema e aos direitos humanos de modo geral. Além disso, foi conselheiro do CEDPD/PA, titular e suplente, por sete anos, atuação que, ressalte-se, exigiu a admissão de uma parcela de responsabilidade quanto às fragilidades apontadas neste estudo. Esse envolvimento com a temática da pesquisa vem ao encontro dos argumentos de Severino (2007, p. 214), a seguir expostos:

A temática deve ser realmente uma problemática vivenciada pelo pesquisador, ela deve lhe dizer respeito. Não, obviamente, num nível puramente sentimental, mas no nível da avaliação da relevância e da significação dos problemas abordados para o próprio pesquisador, em vista de sua relação com o universo que o envolve.

Nesse caso concreto, o pesquisador, em sua trajetória pessoal, política, profissional e acadêmica, percebeu a importância de contribuir para que as pessoas e as organizações que lutam por direitos construam conhecimentos e partilhem experiências que lhes permitam alcançar uma prática fundamentada, comprometida e reflexiva.

Buscou-se, dessa forma, com esta pesquisa, responder a um elementar questionamento: o CEDPD/PA tem atuado como instrumento efetivo de controle social?

Esse problema foi enfrentado mediante a busca de respostas às seguintes questões:

- a) Quais os principais desafios relativos à efetivação dos direitos da pessoa com deficiência?
- b) As interações do colegiado com as organizações que o compõem, e também com aquelas mais diretamente relacionadas a ele, potencializam os seus resultados?
- c) Os papéis que os integrantes do CEDPD/PA exercem em suas respectivas organizações, bem como as atividades formativas oferecidas,

favorecem a necessária atuação analítica, propositiva e deliberativa do colegiado?

- d) As normas que regem o CEDPD/PA, bem como os procedimentos e os recursos efetivamente utilizados por ele, têm sido adequados ao desempenho de suas atribuições?
- e) Qual o impacto da ação do CEDPD/PA no planejamento e na implementação das políticas públicas estaduais voltadas para seu público-alvo?

Esses questionamentos, formulados com base na literatura da área e na vivência do autor, partem do pressuposto de que a efetividade resulta de, e ao mesmo tempo se expressa em fatores endógenos, ligados à configuração institucional, ao perfil de seus integrantes e ao processo decisório; e exógenos, notadamente a postura do governo frente ao colegiado, as principais características das organizações da sociedade e a conformação das políticas públicas em tela.

Certo está que há outros aspectos relevantes para a compreensão do objeto em tela que foram pouco desenvolvidos nesta pesquisa, sobretudo aqueles relativos ao chamado “contexto da política participativa” (AVRITZER, 2011, p. 18), que abrange questões econômicas, políticas e, inclusive, partidárias, que permeiam as IPs. Ressalta-se, no entanto, que o recorte feito parece abarcar, adequadamente, o problema proposto, principalmente porque não se trata de responder de forma simplista as questões, mas, sobretudo, de debater os fatores que permeiam cada uma delas.

A investigação foi desenvolvida na perspectiva qualitativa, opção que decorreu das características do objeto pesquisado, uma vez que, assim, as variáveis selecionadas podem ser melhor estudadas e suas expressões quantitativas consideradas. Para Chizzotti, (2005, p. 80), em uma pesquisa desenvolvida com base em tais premissas, "o pesquisador é um ativo descobridor do significado das ações e das relações que se ocultam nas estruturas sociais". O autor destaca, ainda, que

A pesquisa qualitativa objetiva, em geral, provocar o esclarecimento de uma situação para uma tomada de consciência pelos próprios pesquisados dos seus problemas e das condições que os geram, a fim de elaborar os meios e estratégias de resolvê-los (CHIZZOTTI, 2005, p. 104).

Tal entendimento mostra-se extremamente oportuno em face da atuação política do autor desta dissertação, que corrobora a compreensão de que a pesquisa social não comporta a neutralidade. Essa advertência, no entanto, não implica a falta de objetividade, tampouco o tratamento arbitrário e/ou casuístico das informações trabalhadas. Longe disso, uma vez que a utilização rigorosa da perspectiva marxiana implica o entendimento de que o conhecimento teórico

É o conhecimento do objeto - de sua estrutura e dinâmica - tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador (MARX, 1982, p. 15).

Certamente a materialização desse pressuposto é tarefa das mais difíceis e exigiu, sobretudo na situação em tela, um intenso esforço de reflexão visando à autocrítica e à superação das aparentes obviedades que frequentemente reduzem a capacidade analítica do investigador.

As características sociais, e obviamente as do CEDPD/PA, são de tal maneira historicamente determinadas que se conformam em meio a múltiplas interações. Cabe, assim, o reconhecimento de que as objetivações decorrentes da atuação desse colegiado, bem como sua efetividade, não estão sob o controle direto da vontade humana, particularmente dos seus integrantes, uma vez que, como enfatizou Marx (1982, p. 25), "na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes da sua vontade".

No desenvolvimento deste estudo, portanto, considerou-se que "a pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima" (MARX, 1996, p. 140), de modo a assegurar a adequada reprodução, no campo do pensamento, do "movimento real do objeto" (PAULO NETTO, 2011, p. 21).

No que concerne especificamente aos caminhos trilhados para a produção de conhecimento quanto à efetividade das IPs, esses têm sido os mais diversos, notando-se, mais recentemente, um esforço de se estabelecerem parâmetros mais gerais de aferição.

Muitas formulações referentes ao tema propugnam que as IPs apresentam efeitos variados, mais ou menos intencionais, entre os quais se destacam: o aprimoramento da formação política da cidadania, mediante o acúmulo do capital

social; o surgimento de novos atores sociais e de elites políticas; “[...] maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública” (PIRES, 2011, p. 29); e direcionamento das políticas públicas para o combate à exclusão de diferentes setores populacionais.

É importante enfatizar que a aferição de efeitos/resultados é um dos maiores desafios para as ciências humanas. Isso se torna mais verdadeiro no caso dessas instituições, em face de sua curta trajetória como objeto de pesquisa (LAVALLE, 2011). Acrescente-se, ainda, o fato de que, entre os efeitos atribuídos às IPs, encontram-se alguns, cuja ocorrência depende de tantas variáveis que se torna difícil estabelecer correlações.

Faz-se necessário explicitar que, não obstante a grande dedicação dos estudos atuais à mensuração de efeitos, não é possível afirmar que haja consenso quanto ao que se pode esperar das IPs, nem que a participação política⁶ deva ser avaliada em função desses, pois tal participação pode ser considerada um “valor em si⁷”, entendimento que diminuiria a sua relevância como “uma causa de efeitos desejáveis” (LAVALLE, 2011, p. 30).

Lavalle (2011, p. 39) aponta, de forma sumária, três passos que avalia como fundamentais para implementar a análise da efetividade. “O primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força [...]”. Isso torna possível ater-se aos seus “efeitos empíricos específicos”, cuja aferição é factível. O segundo passo refere-se a uma “escolha de redução”, que “consiste em postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de efeitos de interesse a ser aferido”. “O terceiro passo da estratégia aqui proposta objetiva esquivar aquilo que poderia ser denominado tentação da causalidade remota [...]” (LAVALLE, 2011, p. 40). Com isso, o autor sugere “aproximar a causa do efeito”, ou seja, “[...] fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões [...]” (LAVALLE, 2011, p. 41).

O autor não rejeita outras consequências. Reconhece, no entanto, a necessidade de “concentrar esforços na definição e produção acurada de

⁶ Para Lavalle (2011, p. 33), o termo “participação” é bastante polissêmico: “é, a um só tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais”.

⁷ A participação como “valor em si” fundamenta-se nos conceitos de autodeterminação e inclusão.

indicadores capazes de exprimir de modo persuasivo o efeito visado na aferição” (LAVALLE, 2011, p. 40), posto não ser crível a ocorrência, em conjunto, de todos os efeitos atribuídos à participação, tampouco ter-se a capacidade, atualmente, de aferi-los.

Ao incorporar-se a centralidade atribuída por Lavalle às deliberações no desenho desta pesquisa, considera-se também o debate sobre as diferentes características tanto do contexto no qual as IPs estão inseridas⁸ quanto do funcionamento dos conselhos⁹. Ambas as dimensões são permeadas por aspectos institucionais e sociais variados, os quais apresentam grande importância para a compreensão da dinâmica dessas instituições.

O enfoque institucional procura suas explicações, basicamente, nas normas e estrutura funcional das IPs. Segundo Borba (2011, p. 68):

As instituições constroem/delimitam comportamentos e [...] tal constrangimento opera seja pela internalização das regras por parte dos agentes (perspectiva sociológica), pela dimensão de uma “dependência de trajetória”, seja, por fim, na forma como elas delimitam as escolhas, ao definirem um horizonte de possibilidades a tais atores.

O enfoque relacional busca explicitar o perfil socioeconômico e cultural dos integrantes dos diferentes colegiados (FARIA, 2010), seu papel nos processos deliberativos (ALMEIDA; CUNHA, 2011) e suas interações cotidianas, tanto no interior das IPs quanto fora de sua estrutura formal (WAMPLER, 2011a).

É cada vez mais comum o desenvolvimento de pesquisas que procuram associar esses dois enfoques. Tal esforço pode ser identificado, por exemplo, em Silva (2011, p. 237), na medida em que ele defende um minucioso exame das “relações internas e externas” das IPs de modo a permitir sua análise contextual, ação indispensável diante de sua imensa diversidade, bem como de seus ambientes.

Silva (2011, p. 236), em função da complexidade do tema e da necessidade de evitar sua “unificação, fragmentação e reificação”, propugna a elaboração de tipologias para a avaliação das IPs. Trata-se de uma alternativa visando a não resvalar, de um lado, para uma visão homogeneizante e, de outro, para a ideia de que “cada caso é um caso” (SILVA, 2011, p. 235).

⁸ Ver seção 3.1 e 3.2.

⁹ Ver seção 3.3.

Considerando que a presente pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de caso, utilizou-se o desenho da tipologia proposta por Silva (2011) para orientá-la, uma vez que esta, ao mesmo tempo em que permite a análise de cada IP em separado, torna possível seu agrupamento em ‘famílias distintas’ com base no exame da relação entre seu contexto, seu funcionamento e seus resultados.

Os condicionantes políticos-institucionais para a análise das IPs propostos por Silva (2011) englobam os seguintes aspectos:

- a) Relevância que os atores¹⁰ que interagem diretamente com o colegiado lhe atribuem, bem como sua importância nas respectivas organizações/redes que integram;
- b) Posição e atuação quanto ao ciclo de políticas públicas;
- c) Caracterização de suas regras de funcionamento;
- d) Disponibilidade tanto de recursos referentes ao seu funcionamento quanto daqueles destinados à execução das políticas sob sua abrangência.

São resultados a serem avaliados:

- a) Eventuais mudanças no ciclo de políticas públicas que tenham sido geradas pelas IPs, sobretudo no que se refere à extensão e à qualidade da inclusão de novos atores;
- b) Atividades realizadas, especialmente suas deliberações, relacionadas aos diferentes momentos do ciclo de políticas públicas;
- c) Desenho das políticas públicas e, por conseguinte, de sua oferta.

O último resultado referido acima não foi objeto de especial atenção por parte do presente estudo em função de que ficou patente, desde muito cedo, que as diferentes características subjacentes ao funcionamento do colegiado condicionaram uma atuação bastante ensimesmada.

Os condicionantes e resultados propostos por Silva (2011) não devem ser trabalhados em uma perspectiva estanque, de forma que a busca pela sua

¹⁰ Nesta pesquisa, foram considerados os próprios membros do colegiado e os gestores dos órgãos públicos que o integram, uma vez que esses representam grande parte das políticas públicas mais demandadas pelo segmento das pessoas com deficiência.

compreensão permeia todo o texto, envolvendo a análise dos dados empíricos levantados no âmbito da presente pesquisa, frente a contribuições de outros autores.

A proposta metodológica de Silva (2011, p. 244) faz referência à avaliação dos impactos das IPs nos indicadores socioeconômicos. O autor, porém, alerta, tal como Lavallo (2011), para o fato de que são grandes “os riscos de estabelecer correlações espúrias [...] ante a grande quantidade de fatores que incidem sobre aqueles aspectos”. Assim, considerando que, sobretudo na área da pessoa com deficiência, esse tema ainda é bastante incipiente, o presente estudo não se deteve no estabelecimento de tais correlações.

São coerentes com o foco analítico deste trabalho as palavras de Wampler (2011a, p. 152) ao indicar que as IPs devem ser avaliadas:

Na autoridade formal que lhes é concedida, no apoio dado por atores do governo para permitir que elas funcionem e, finalmente, nas suas respectivas capacidades para empenhar-se positivamente na formulação de políticas [...].

Buscou-se identificar as principais características da atuação das organizações que se relacionam diretamente com o colegiado, sobretudo da representação da sociedade, já que esta seria, em princípio, a sua força impulsionadora, conforme afirma Wampler (2011a). Assim, em consonância com esse autor, enfatizaram-se questões como: interesses/demandas, pautas de reuniões e atuação política de seus sujeitos, dentre outras.

O estudo ora apresentado foi realizado com a consciência de que, conforme sugere Campos (2011, p. 58), é necessário:

[...] explorar outras modalidades de representação que consigam produzir significado sobre as experiências em questão e que extrapolem a referência automática às correlações de causalidade orientadas pelas ideias de eficiência e eficácia.

O autor adverte que a padronização da avaliação dos processos participativos pode tornar-se um “esforço essencialmente normativo” (CAMPOS, 2011, p. 56), fato que traria sérios prejuízos para uma compreensão multifacetada do tema. Aconselhável é, portanto, partir da situação concreta, sujeita à resolução em cada processo democrático (ROSANVALLON, 2007, apud CAMPOS, 2011).

As preocupações de Campos (2011) são ainda mais relevantes no que se refere aos conselhos de direitos, pois parece haver um reduzido interesse acadêmico no tema da sua efetividade, de tal modo que as iniciativas voltadas à padronização avaliativa tenderiam a não considerar aspectos relevantes de seu funcionamento. Buscou-se enfrentar essa questão por meio da apresentação e discussão dos principais tópicos do debate público relativos às pessoas com deficiência, de modo a subsidiar uma análise mais contextualizada do CEDPD/PA.

Em face do arcabouço metodológico até aqui referido, a presente pesquisa, além da dimensão bibliográfica inerente a estudos desta natureza, utilizou-se de análise documental, entrevistas semiestruturadas, observação participante e aplicação de questionários. Todos esses recursos foram também utilizados em face da diminuta disponibilidade de pesquisas acerca dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência.

A revisão da literatura abrangeu obras de referência nas áreas de filosofia, ciência política e a pessoa com deficiência, bem como de produções acadêmicas contemporâneas acerca desses temas. Devido à diversidade das questões abordadas, a revisão da literatura privilegiou alguns pontos centrais para a compreensão da realidade pesquisada, porém, sem o propósito de empreender um debate minucioso acerca das nuances das diversas teorias tratadas.

É digno de registro o fato de que, na literatura consultada para a elaboração dessa pesquisa, não se observou, se quer, uma referência às pessoas com deficiência e, tampouco, às IPs vinculadas diretamente ao tema, salvo quando se tratava de publicações específicas do assunto.

Para seleção da bibliografia estudada considerou-se tanto a necessidade de situar o tema no contexto mais geral da produção acadêmica, como a de extrair elementos significativos para análise do objeto empírico. Essa decisão demandou esforço adicional em face da já mencionada escassez de pesquisas análogas, as quais foram buscadas nos seguintes repositórios/base de dados: BDTD, CAPES, Repositório Institucional da UFPA e SCIELO. Como palavras-chave da busca, foram utilizadas: controle social, pessoa com deficiência e conselhos de direitos.

Os documentos sujeitos à análise foram agrupados de acordo com sua origem em um conjunto de planilhas que funcionou como uma espécie de fichário eletrônico destinado a registrar o assunto tratado em cada um deles e seu detalhamento.

O primeiro conjunto documental reúne a legislação, os programas e relatórios produzidos pelo Poder Público Federal, além de documentos relativos ao Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE) com vistas a contextualizar a ação do CEDPD/PA.

O segundo conjunto abarca a Lei de criação do conselho, atas, resoluções, ofícios enviados e recebidos, bem como relatórios¹¹ das Conferências Estaduais dos Direitos da Pessoa com Deficiência, de modo a buscar elementos capazes de caracterizar o processo deliberativo do colegiado. Deve-se ressaltar que a análise em comento recaiu sobre todos os documentos supracitados, disponíveis no acervo do colegiado, não tendo sido feita através de amostra.

Inicialmente havia a intenção de analisar um terceiro grupo de documentos que abrangeria legislação, planos e relatórios quanto ao Estado do Pará, com especial atenção para os três últimos Planos Plurianuais (PPAs) naquilo que se refere às pessoas com deficiência. Entretanto, dada às constatações quanto à baixa produção do colegiado, e tendo em vista as considerações de Lavallo e Silva (2011), julgou-se não ser necessária a análise de todos esses documentos, sendo consultado apenas o “Plano de Ações Integradas à Pessoa com Deficiência - Existir” por esse ter sido submetido ao colegiado.

Quanto às entrevistas, optou-se por realizá-las em vista do entendimento de que esta técnica “oferece maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas, podendo o entrevistado ser observado naquilo que diz e como diz” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 83).

As entrevistas com os conselheiros do CEDPD/PA, cuja composição atual é de 09 (nove) membros não-governamentais e 08 (oito)¹² governamentais, com respectivos suplentes, abrangeram tanto os membros com atuação no biênio em que foi realizada a pesquisa (2014-2016), quanto pessoas que haviam integrado o colegiado em gestões anteriores, totalizando 12 entrevistados, observando-se a paridade entre representantes governamentais e não governamentais. Deve-se explicitar que vários conselheiros permaneceram no colegiado por mais de um biênio.

¹¹ Foram analisados os relatórios das Conferências de 2006, 2012 e 2015, sendo que o referente à Conferência de 2008 foi extraviado.

¹² A não paridade se verifica em face da fusão entre a Secretaria de Assistência Social (SEAS) e a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda (SETER), originando a Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), de tal modo que a representação governamental ficou com uma cadeira a menos.

Foram ouvidos também gestores das seguintes Secretarias: Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), Educação (SEDUC¹³) e Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH). Faz-se importante registrar o encaminhamento de ofícios com a solicitação das entrevistas às três secretarias supracitadas e, ainda, à Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), à Secretaria de Estado de Cultura (SECULT), à Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (SEEL), à Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças (SEPOF) e à Secretaria de Estado de Saúde (SESPA), não havendo, porém, por parte dessas cinco últimas, um retorno aos pedidos de entrevista.

Utilizaram-se quatro roteiros de entrevistas, um para cada segmento de conselheiros (governamental e não governamental), um para os gestores das secretarias supracitadas e um para a secretaria executiva. O critério para a escolha dos conselheiros (e ex-conselheiros) foi terem integrado o colegiado por, pelo menos, quatro meses. No caso dos gestores, solicitou-se entrevista com os titulares das respectivas pastas.

O uso de questionários foi introduzido no desenho dessa pesquisa, visando obter informações relativas ao funcionamento dos conselhos municipais dos direitos da pessoa com deficiência, uma vez que esses foram citados por vários entrevistados como o único legado concreto do CEDPD/PA.

Utilizou-se, ainda, a técnica da observação participante, que se constitui como um excelente meio para a construção de uma ideia de conjunto quanto a realidades como esta. Trata-se do reconhecimento da importância “do fator presencial, do vivenciar os espaços de copresença” (CAMPOS, 2011 p.56). Ela consistiu na imersão sistemática em reuniões plenárias, de comissão, e em conferências; além de atividades administrativas. O uso dessa técnica foi meticuloso, buscando-se registrar, de forma fidedigna, os aspectos estudados, a fim de realizar-se uma análise, tanto quanto possível, objetiva e comprovável (CHIZZOTTI, 2005).

Cabe ao pesquisador manter-se atento ao fato de que é comum um considerável descompasso entre o que está previsto nos documentos oficiais e as

¹³ Nesta secretaria a solicitação formal da entrevista foi encaminhada à Coordenadoria de Educação Especial, unidade que se encontra no terceiro escalão da Secretaria. A titular desta encontrava-se de licença, de tal forma que sua substituta, em que pese sua extrema boa vontade, forneceu poucas informações, em função de estar há pouco tempo nessa função.

objetivações construídas no cotidiano do colegiado. Os métodos e técnicas empregados na pesquisa permitiram comparar essas dimensões.

Deve-se explicitar que existe uma conexão entre o que se pretende analisar, e o desenho da pesquisa. Assim, “entrevistas, questionários, observações participantes, etc.” focam no papel dos sujeitos, ao passo que a análise documental tende a priorizar a dimensão institucional (ROMÃO; MARTELLI, 2013, p. 133), sendo que aqui se buscou explorar ambas as dimensões.

Todo o processo investigativo foi orientado por um movimento dialético, em que se buscou, a partir da realidade concreta, a literatura relativa à democracia, ao controle social, às instituições participativas e políticas públicas, com foco nas pessoas com deficiência, voltando-se ao CEDPD/PA, de modo a compreendê-lo como “totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 2011, p. 55). Nesse processo as informações, que foram obtidas por meio do uso de diferentes fontes e técnicas, serviram como elementos recíprocos de verificação, visando corroborar ou refutar variadas interpretações.

O resultado da pesquisa apresenta-se em sete capítulos, incluindo essa introdução e as considerações finais. Os capítulos 2 e 3 resultaram de uma revisão bibliográfica; o 4º, de análise documental e revisão bibliográfica; o 5º e o 6º de análise documental e de entrevistas, bem como de observação participante.

O capítulo dois apresenta um apanhado de algumas formulações centrais relativas à democracia, bem como da organização política da sociedade, compreendendo-se esta como fator de grande importância para o desenvolvimento daquela, a qual deve ser entendida em sentido mais amplo, posto que envolve aspectos políticos, sociais e econômicos.

Ocupa-se, o capítulo 3, das IPs como construções decorrentes da busca pela ampliação da democracia, com especial atenção às contradições inerentes ao processo de abertura do Estado à participação da sociedade. Focaram-se as principais características do funcionamento dessas experiências participativas, em face dos incentivos e constrangimentos políticos e institucionais que lhes são próprios, aspectos aos quais a literatura especializada atribui grande relevância.

Não é possível discutir a efetividade democrática de uma instância destinada à promoção dos direitos de um determinado segmento da sociedade sem procurar entender a realidade historicamente construída acerca de tal público. Em face desse entendimento, o capítulo 4 reporta-se à trajetória de exclusão e de luta vivenciada

pelas pessoas com deficiência, de modo a apontar caminhos em favor não apenas das conquistas legais, como também da efetivação dos direitos relativos a esse segmento.

O capítulo 5 aborda algumas características estruturantes da realidade amazônica e paraense, frente ao tema das pessoas com deficiência, salientando o surgimento do CEDPD/PA, bem como questões relativas as instâncias e organizações que atuam relacionadas diretamente ao colegiado, de modo a compreender as influências verificadas em tal relação

Dedica-se o capítulo 6 aos aspectos endógenos que caracterizam a efetividade do colegiado, com ênfase na análise das suas normas, no envolvimento dos conselheiros nas atividades do conselho, nas suas condições de trabalho e nos temas objeto de encaminhamento por parte do colegiado.

Os capítulos 5 e 6 são permeados pelo cotejamento da realidade empírica, com o disposto na lei de criação e no regimento do colegiado, com ênfase nos principais descompassos entre ambos, bem como nas contradições internas das próprias normas, estejam essas expressamente consignadas ou não.

Nas considerações finais, como de costume, retomam-se os pontos indispensáveis para evidenciar as respostas aos questionamentos apresentados nesta introdução. Elencam-se também alguns aspectos que precisam ser mais detalhadamente estudados, além de sugestões de melhorias para o funcionamento do colegiado.

Deve-se registrar que outros caminhos poderiam ter sido trilhados, até mesmo com mais facilidade, para a consecução deste trabalho. As escolhas, porém, foram traçadas no sentido de se contribuir para a edificação de uma ponte entre o debate democrático mais amplo, aquele relativo às IPs, e aquilo que diz respeito às pessoas com deficiência, de modo a proporcionar as condições para uma avaliação, tanto quanto possível, realista do CEDPD/PA, inclusive pelo reconhecimento de que há grande disparidade entre prescrições teórico-normativo-legais e a realidade factual (WAMPLER, 2011a), descompasso esse que deve ser objeto de preocupação constante de cada pesquisador.

Em síntese, a pesquisa ora apresentada, mais do que uma iniciativa que se coaduna com a história pessoal do proponente, está na ordem do dia em decorrência de diferentes motivos, entre os quais se destacam: os múltiplos desafios ao fortalecimento da democracia na contemporaneidade; a existência da legislação

concernente às instâncias de controle social, frente aos problemas por elas enfrentados; a necessidade de aprofundarem-se os estudos quanto aos chamados conselhos de direitos, especialmente aqueles referentes às pessoas com deficiência e a relativa difusão de tais colegiados, tidos como potencialmente benéficos para a melhoria das condições de vida desse público, atualmente, ainda bastante vulnerável.

Espera-se que este texto venha subsidiar a reflexão e a tomada de atitude quanto ao papel que vem sendo desempenhado pelo CEDPD/PA e por organizações análogas, contribuindo para que essas materializem seus objetivos, de modo a favorecer o aprofundamento das conquistas democráticas, sobretudo, no tocante a um público particularmente sujeito a múltiplas formas de violência. Tais propósitos revestem-se de maior relevância em face das constatações decorrentes do presente estudo, posto que as práticas construídas pelo CEDPD/PA se encontram em forte desacordo com as regras que orientam, ou deveriam orientar, o seu funcionamento.

2 A DEMOCRACIA NA CONTEMPORANEIDADE

É comum que uma dada construção social adquira vários sentidos, ainda que esses sejam, por vezes, conflitantes. A democracia e as questões a ela pertinentes, algumas das quais tratadas nas duas seções deste capítulo, levam esse entendimento ao paroxismo.

Nessa perspectiva, a primeira seção dedicar-se-á ao debate mais geral quanto à conceituação, às condições e possibilidades da democracia. O objetivo não é historicar o tema, cuja literatura abrange complexas formulações analíticas e prescritivas desde a Antiguidade, com um arrefecimento na Idade Média e uma retomada vigorosa na modernidade, mas, sim, fazer referência a alguns dos principais tópicos da teoria democrática contemporânea, com especial atenção para a questão da desejabilidade da ampliação da participação popular.

A segunda seção abordará as relações entre o desenvolvimento democrático e as organizações associativas sob três perspectivas que vêm orientando os estudos nesta área: cultura cívica/capital social, movimentos sociais e sociedade civil, de modo a compreender as interações entre elas e as instituições participativas contemporâneas.

O texto de ambas as seções tem o propósito de subsidiar uma análise crítica das concepções e práticas concernentes ao objeto empírico desta pesquisa, sem a preocupação de enquadrá-lo em um determinado modelo normativo ou de contemplar todas as nuances do tema. O foco é algumas das principais contribuições de diferentes autores, que, ao longo de sua trajetória intelectual, fizeram (e ainda fazem) constantes atualizações de seus pensamentos.

2.1 Sentidos da democracia: entre o elitismo e a ampliação da participação

Conforme dispõe Crick (2006, p. 7) em seu texto a seguir, ao pronunciar-se a palavra democracia, pode-se estar a falar de coisas bastante diferentes.

Muitos significados congregam-se na palavra democracia. Se há algum significado verdadeiro, este estará, como terá afirmado Platão, guardado no céu; mas, infelizmente, ainda não nos foi comunicado. A palavra é aquilo a que alguns filósofos chamaram 'um conceito essencialmente contestado', um daqueles termos com cuja definição nunca podemos todos estar de acordo, uma vez que a própria definição acarreta uma agenda social, moral ou política diferente.

A etimologia dessa palavra remete à Grécia antiga, e seu sentido literal é “poder do povo”. Especialmente entre os cidadãos¹⁴ de Atenas, ela foi experimentada em uma forma bastante direta, surgindo, aí, um profícuo debate quanto às vantagens e desvantagens de sua adoção na vida pública (CRICK, 2006; RIBEIRO, 2013).

Com a ascensão do capitalismo e do liberalismo, viabilizaram-se as condições para a construção e o desenvolvimento da modernidade que, no plano político, tem como uma de suas principais referências às formulações contratualistas, as quais, em um extremo, vêm ao encontro do Estado absolutista e, em outro, propugnam o resgate e o aprimoramento da democracia clássica. Em comum, os principais contratualistas, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, afirmaram a relação entre a sociedade e o estado como materialização de um contrato social estabelecido entre os homens.

Para Hobbes, tratava-se da transferência da liberdade dos indivíduos em favor do Estado, a quem caberia regular e harmonizar as relações sociais em face da natureza egoísta do ser humano. Esse autor, por mais contraditório que pareça, contribuiu de forma relevante para a democracia atual ao defender o caráter procedimental da escolha por maioria, desvinculando-a da ideia de parte sã¹⁵. Em outras palavras, o voto deixa de ter um sentido moral, ficando seu valor vinculado à sua aceitação como “regra do jogo” (RIBEIRO, 2004).

Locke, coerente com o pensamento da classe burguesa em ascensão, defendia a supremacia do direito à propriedade (BOBBIO, 2000). Postulava, ainda, o controle do Estado por meio do parlamento (ALVERGA, 2003).

¹⁴ O direito de cidadania em Atenas era concedido apenas aos homens livres, nascidos em Atenas, filhos de pai ou mãe ateniense, reconhecidos pela pátria de seu pai (inscrito nos registros cívicos) e que tivessem cumprido com os deveres militares. Os demais não eram considerados cidadãos (THEML, 1988).

¹⁵ À época de Hobbes, algumas decisões eram tomadas por votação, especialmente em colegiados ligados à igreja. Nesses casos, devia-se seguir a vontade da parte sã, geralmente a maioria. Entretanto, esse procedimento estava sujeito a questionamentos, a uma autoridade superior, quanto à sanidade das partes envolvidas (RIBEIRO, 2004).

Rousseau, que partia de uma concepção positiva da natureza humana, defendia a liberdade política e a soberania popular, a preponderância da vontade geral e a participação direta dos cidadãos nas decisões do Estado (ROUSSEAU, 2001).

Após Rousseau, a ideia de ampla participação política veio a ser difundida por socialistas utópicos e anarquistas. Destacaram-se ativistas e pensadores como Robert Owen, Charles Fourier e Pierre Proudhon, cujas formulações abrangem temas como concepções comunitárias, cooperativas de autogestão e sistemas de coordenação. Essas formulações, embora tenham perdido espaço no âmbito dos movimentos de luta pela transformação social, continuaram servindo de inspiração para o desenvolvimento de iniciativas que se contrapõem a diferentes manifestações de autoritarismo (MOTTA, 1987).

A obra de Karl Marx e Friedrich Engels, desenvolvida com base na análise do processo histórico, entende que a existência do Estado se vincula à necessidade de manutenção da dominação e exploração de classe, embora esse possa assumir relativa autonomia em face das disputas travadas na realidade. Para os autores, o Estado não mais existiria na sociedade comunista, cuja concretização seria a materialização da forma mais avançada da relação entre seres humanos que, libertos da opressão, viveriam livremente associados, garantindo, assim, a verdadeira democracia (MARX, 1843; MARX; ENGELS, 1999). Essas otimistas formulações ensejaram múltiplos desdobramentos.

Uma das principais lideranças políticas e teóricas do marxismo, Vladimir Lenin, enfatiza que o Estado seria um instrumento da ditadura de classe. Ele defende a substituição da "democracia burguesa" pela "democracia proletária" (ditadura do proletariado), devendo esta última garantir liberdades e assegurar a quebra do Estado burguês, e mesmo a do Estado de forma geral (LENIN, 1917). Sua confiança na vanguarda revolucionária, e em outras formulações decorrentes das condições objetivas da Rússia de sua época, sugere que ele subestima a importância do controle da sociedade sobre o Estado (COUTINHO, 2008).

A tradição marxista comporta variações substanciais. Nesse sentido, Antônio Gramsci afirma que:

A vida estatal é concebida como uma contínua superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; equilíbrio em que os interesses do grupo dominante prevalecem até determinado ponto, excluindo o interesse econômico corporativo estreito (GRAMSCI, 2000, p. 41).

Esse autor identificou uma sofisticação nos meios de dominação mediante a compreensão de que a hegemonia de uma classe se fundava também na obtenção de consensos. Em decorrência, percebia o Estado como a junção entre sociedade civil, constituída por diferentes agrupamentos sociais e econômicos (instituições religiosas, culturais, midiáticas, de ensino, de pesquisa, de entretenimento, partidos políticos, etc.) e sociedade política, composta por organizações legalmente instituídas (integrantes da estrutura formal do Estado).

É importante destacar que essa tríade forma uma unidade, uma vez que, para o autor, o Estado é o espaço da hegemonia, identificado com a sociedade civil, protegido pela coerção, típica da sociedade política (GRAMSCI, 2000). Tem-se, aí, a ideia de Estado ampliado.

A valorização da democracia, sobretudo após as contribuições de Gramsci, tem sido perceptível em meio à tradição marxista. Destacam-se também as contribuições de Poulantzas (1977), que aborda o papel da luta de classes no sentido de ampliar, em certa medida, a autonomia do Estado frente aos interesses dominantes. Sua obra confere grande importância à construção de espaços de democracia direta e, mesmo, à atuação na democracia representativa, com o firme propósito de construir a transição do capitalismo ao socialismo.

Formulação também bastante relevante quanto a esse tema é a de “democracia de massas”, proposta por Pietro Ingrao, a ser construída mediante a viabilização de ampla participação e deliberação em organismos de base, articulada com as assembleias eletivas. Segundo esse autor, a luta democrática seria estratégica para a transformação do capitalismo e a obtenção de conquistas para a classe trabalhadora (CARNOY, 2011; COUTINHO, 2008).

Uma constatação central na tradição marxista diz respeito ao fato de que o Estado não é neutro, uma vez que, para citar o exemplo relacionado ao objeto empírico desta pesquisa, encontra-se muito mais equipado para proteger os interesses ligados aos direitos civis (notadamente o de propriedade) do que o direito social à acessibilidade. Esta tensão leva Boron (1999, p. 21) a referir as

democracias atuais como “capitalismo democrático”, no qual o poder econômico seria um fator estrutural de limitação da igualdade política.

Na perspectiva marxista, de um modo geral, a democracia, no bojo do capitalismo, portanto é, quando muito, incompleta. A esse respeito, são explícitas as palavras de Coutinho (2008, p. 17): "se sem democracia não há socialismo, tampouco há democracia plena e consolidada sem socialismo".

Esse entendimento, ao mesmo tempo em que enfatiza o sentido antidemocrático da sociedade de classes, liga-se ao enfraquecimento da ideia de que a democracia teria apenas um sentido tático no caminho ao socialismo, não sendo exagero afirmar que o corolário desse processo pode ser representado por uma frase de Berlinguer (1977 apud COUTINHO, 2008, p. 177), ao afirmar, na esteira do movimento chamado eurocomunismo, que “a democracia é um valor histórico-universal”.

Um ponto em comum nas formulações dos autores supracitados, a partir de Rousseau, é o entendimento de que as desigualdades materiais devem ser combatidas, pois são prejudiciais à sociedade e têm profundo impacto nas relações de poder, perspectiva que será retomada por diferentes abordagens.

Em outro polo, as ideias liberais do século XIX, inspiradas mais no iluminismo "moderado", além de atribuir ao indivíduo a responsabilidade por sua condição, eximindo o Estado das incumbências relativas aos direitos econômicos e sociais, tenderam a acentuar diferenças substanciais entre direitos civis e políticos. Nesse sentido, a diferenciação entre cidadãos ativos e passivos (ou cidadãos e nacionais) definia que esses usufruíam dos direitos naturais civis (no âmbito privado), enquanto aqueles participavam do debate político. Essa perspectiva valoriza o usufruto dos direitos civis dos cidadãos passivos, mesmo em sua exclusão da vida política.

Busca-se legitimar tal exclusão considerando a atuação pública como um obstáculo, ou mesmo como um sacrifício realizado pelos cidadãos ativos em detrimento do usufruto de seus direitos civis, privados. Dessa forma, o liberalismo, como ideologia da burguesia, justifica as diferenças sociais e de atuação política sem que ela, de acordo com sua opinião, afaste-se totalmente do princípio de igualdade entre os homens, base de sua argumentação, igualdade esta de caráter meramente formal.

Ainda que o surgimento e o desenvolvimento dos direitos civis, políticos, sociais e econômicos tenham importantes especificidades, a interdependência entre eles é patente, entendimento com o qual concordam autores com diferentes orientações epistemológicas e ideológicas, como Bobbio (2000) e Coutinho (2008). Assim, não há como supor a viabilidade de uma democracia sem que esses direitos sejam providos.

No século XX, em meio a profundas tensões sociais e desenvolvimento das práticas de representação política, a perspectiva democrática ganhou força. Ela passou a ser, ao menos nominalmente, o objetivo de Estados com diferentes características, abrangendo tanto aqueles que integravam o campo do socialismo real quanto os que estavam em conformidade com o capitalismo. Os primeiros, cujo objetivo seria construir uma sociedade sem classe, degeneraram-se, em regra, para o totalitarismo. Os demais, sob a justificativa da liberdade, construíram, na maioria dos casos, regimes em que os direitos civis, sobretudo aqueles ligados à propriedade, tinham preponderância sobre os políticos, econômicos, sociais, entre outros. Em ambas as situações se notam severos prejuízos a um desenvolvimento democrático mais amplo.

Coerente com tal realidade é interessante observar que, no mesmo período em que a democracia ganhava força no plano internacional, diferentes autores demonstraram ceticismo quanto à existência de uma substância democrática ligada à formulação de vontade geral em Rousseau (2001). Esses teóricos desenvolveram a abordagem chamada elitismo democrático¹⁶, cujos maiores expoentes foram Max Weber e Joseph Shumpeter. Tal movimento foi bastante coerente com o contexto sociopolítico de então, uma vez que, na primeira metade do século XX, tornavam-se cada vez mais explícitos os antagonismos socioeconômicos nos âmbitos nacional e internacional, enfrentando a democracia ameaças totalitárias de direita e de esquerda.

Para esses autores, a participação política das massas não seria, portanto, recomendada, uma vez que elas trariam desequilíbrio ao sistema, sobretudo no campo econômico. Shumpeter (1961) chegou a afirmar que as 'massas' teriam tendência ao socialismo.

¹⁶ Alguns trabalhos utilizam denominações diferentes para designar as teorias desses autores, porém, a expressão aqui adotada parece ser amplamente aceita.

De acordo com essa abordagem, tida como realista e de base empírica, a sociedade moderna, em face do seu tamanho e complexidade, torna inviável a construção de uma vontade geral aos moldes rousseauianos. Assim, restaria a democracia a caracterização como um arranjo institucional visando à obtenção de decisões políticas (SHUMPETER, 1961). Ela seria, quando muito, um procedimento para escolha dos governantes de modo a limitar seus excessos.

O regime democrático promoveria a disputa de valores e a liberdade para fazer escolhas. Dessa forma, assemelhar-se-ia ao mercado, cabendo aos eleitores o papel de consumidores, e aos políticos¹⁷ o de fornecedores. Trata-se de um “mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder os que se mostram mais competentes [...]” (HELD, 1987, p. 143).

Tem-se como ponto central de tal perspectiva a competição entre elites políticas, fato que seria um incentivo ao aprimoramento constante da realidade, ocorre que tais elites tendem a proteger seus próprios interesses que, não raro, se confundem com os das classes dominantes, o que implica em grandes prejuízos para maioria da população, sobretudo em sociedades com grandes desigualdades.

Crítica igualmente pertinente a essa perspectiva é o fato de que não se atribui à devida importância à cultura política. Não surpreende, no entanto, que esse paradigma tenha se tornado hegemônico, não apenas no âmbito teórico, como também na conformação dos Estados, comumente identificados como democráticos, na medida em que trouxe uma justificativa quanto a restrição do papel político das massas.

É importante frisar que essa abordagem da grande importância à burocracia estatal, fundada nos princípios da racionalidade e nas determinações legais, pois esta seria o meio mais eficaz de administração, cujo principal legado consistiria na rejeição do arbítrio. Weber, porém, chamou atenção para o fato de que a precisão desse sistema ameaçaria a liberdade, e o papel da política seria impedir que isso ocorresse, já que haveria, necessariamente, concentração de poder pelos funcionários públicos. Ou seja, ele identificou uma oposição entre democracia e burocracia, a qual não existia para Shumpeter (HELD, 1987).

¹⁷ Deve-se explicitar que este trabalho se assenta na ideia de que todo ser humano é um ser político. Assim, o uso dessa palavra como referência a um grupo específico teve o propósito de manter as ideias em comento.

A escola pluralista, cuja principal referência é Robert Dahl, foi notoriamente inspirada nas formulações elitistas e, com elas, forma um bloco denominado teorias empíricas da democracia. Para esse autor, a democracia seria uma “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais [...]” (DAHL, 2012, p. 25).

Ponto marcante da sua obra é o conceito de "Poliarquia", elaborado com base em pesquisas abrangendo diversas nações. Ela seria a condição mais semelhante à ideia de democracia na realidade contemporânea. Nesse sentido, Dahl (2012, p. 30) afirma: "nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais [...] de poliarquias". Tal denominação refere-se a Estados com grande participação política, e é entendida como extensão do direito ao sufrágio e possibilidade de oposição pública, ligada à ideia de competitividade (DAHL, 2012).

A poliarquia seria, portanto, um regime no qual se verifica a existência de múltiplos centros de poder, reciprocamente controlados, que convivem em um processo contínuo de negociação. Sua ocorrência requer reduzida coerção e considerável autonomia de pessoas e grupos frente ao Estado, o qual seria uma espécie de mediador dos conflitos. Pressupõe, ainda, a existência do sufrágio universal, das liberdades civis e políticas e de acesso à informação. Fica explícito que Dahl amplia o sentido democrático do elitismo, uma vez que entende como positivo o fato de que as minorias organizadas possuem influência nas tomadas de decisão e na limitação da força da burocracia.

As proposições de Dahl não têm a pretensão de prescrever as condições ideais da democracia e não descartam a importância de certos valores e substância democrática. O autor afirma que "A teoria poliárquica é formulada na convicção de que, em alguma dimensão entre o caos e a tautologia, podemos, no futuro, construir uma teoria satisfatória sobre a igualdade política" (DALL, 2012, p. 84).

As formulações de Weber, Shumpeter e Dahl têm em comum a importância atribuída ao exercício dos direitos civis e a percepção de que, na sociedade contemporânea, a democracia possível seria bastante restrita. Além disso, fazem a defesa do capitalismo como condição importante para sua implantação e desenvolvimento.

Uma crítica comum às teorias elitista e pluralista é ser seu conteúdo democrático apresentado de forma bastante minimalista. Tal redução refere-se,

entre outros aspectos, ao sentido negativo em regra atribuído à ampliação da participação do cidadão comum na vida pública.

É oportuna, aqui, a referência às formulações de Bobbio (2000), autor que também defende a centralidade da democracia representativa baseada na disputa entre partidos políticos, reconhecendo, porém, a importância de uma participação mais ativa dos cidadãos. Ele afirma que

[...] entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um continuum de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si, posto que apropriadas a diversas exigências (BOBBIO, 2000, p. 65).

Bobbio tinha uma grande disposição ao diálogo entre diferentes matrizes de pensamento e atuação política em um sentido bastante profundo. É exemplar de tal postura sua definição de democracia: “um [...] conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1997, p. 12). Se, por um lado, o autor fazia uma importante defesa das ‘regras do jogo’ democrático, ainda que essas fossem herdadas de uma perspectiva elitista, por outro, é inegável sua defesa da ampliação no número dos ‘jogadores’.

O enorme prestígio adquirido pela democracia ao longo dos anos serviu de combustível para a intensificação dos debates nesse campo. Nos anos de 1960, foram marcantes as investigações quanto às condições estruturais e históricas necessárias para o seu desenvolvimento, com destaque para as pesquisas de Barrington Moore e Seymour Lipset.

O primeiro enfatizava grandes dificuldades para se construir a democracia em uma sociedade cuja correlação de forças econômicas no passado não tenha sido favorável a esse fim. Ele chegou a formular um rol de países e suas respectivas tendências para a democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002).

O segundo defendia a grande influência do desenvolvimento, ou da modernização, para a democracia, e também que uma estrutura socioeconômica, marcada pela preponderância da classe média, seria mais adequada à sua realização, já que dificultaria os extremismos (LIMONGI, 2012).

Dahl reconhecia a importância de alguma igualdade para a democracia, porém discordava de que esta dependia do desenvolvimento econômico (DAHL, 2012), pois, para ele, o pluralismo mostrava-se determinante central para as conquistas democráticas, e esta pluralidade não seria privilégio de sociedades modernas. Ou seja, não seria algo extraordinário o avanço democrático em países subdesenvolvidos.

Certamente, muitos fatores além do pluralismo concorrem para potencializar a democracia: "o conceito de democracia e o conceito de pluralismo, diria um lógico, não têm a mesma extensão. Pode-se muito bem encontrar uma sociedade pluralista não democrática e uma sociedade democrática não pluralista" (BOBBIO, 2000, p. 58). O autor fornece, como exemplo do primeiro caso, a sociedade feudal, e, do segundo, a democracia ateniense.

É verdade, porém, que na sociedade contemporânea não se pode ignorar a relevância de diferentes centros de poder, ou de interesses, para a democracia em face de seus impactos nos múltiplos processos decisórios subjacentes a uma realidade altamente complexa. Se tal complexidade justificou, em grande medida, as abordagens minimalistas da democracia, essas foram cada vez mais criticadas.

No final dos anos de 1960 e no decorrer dos anos de 1970, na esteira das contestações sociais e políticas que marcaram o período, questionava-se o reduzido envolvimento da sociedade na vida pública, o qual vinha acompanhado de um grande distanciamento entre governantes e governados. Nesse contexto, desenvolveu-se a teoria participativa defendida por Carole Pateman e Crawford Macpherson, entre outros.

Pateman (1992, p. 147), com base nas formulações de Rousseau e John Stuart Mill, defende uma retomada do sentido substancial da democracia e afirma que "Ainda podemos dispor de uma teoria democrática, viável, que conserve como ponto central a noção de participação".

Macpherson (1978) argumenta que o ideal de democracia participativa seria um sistema piramidal com ação direta na base e democracia por delegação em cada nível, depois dessa base.

No debate acerca dessa tradição, alguns aspectos de especial relevância referem-se à banalização do uso do termo participação (PATEMAN, 1992): a constatação de que o modelo liberal de democracia tem como um dos seus principais pilares o estímulo à apatia política, fortalecida pela desigualdade

(MACPHERSON, 1978); e a importância do aprendizado da democracia e de seu exercício em múltiplos espaços, local de moradia, escola, trabalho, etc. (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

Nos anos de 1980, o debate acerca da democracia concentrou-se na passagem de regimes ditatoriais para democráticos, com especial atenção ao papel das instituições mais tradicionais do Estado para o desenvolvimento de tal processo e para a consolidação de tais regimes. Essas formulações, que foram bastante difundidas em meio ao encerramento de ciclos ditatoriais, sobretudo na Europa e na América do Sul, são comumente chamadas de teorias da transição democrática e identificam-se com as teorias empíricas da democracia (ROMÃO; MARTELLI, 2013; SANTOS; AVRITZER, 2002).

A ampliação da participação política volta a tornar-se um tema central nas formulações referentes à democracia nos anos de 1990, no bojo de iniciativas concretas nesse campo no Brasil, como os orçamentos participativos e a proliferação de conselhos. Passa a ter grande influência no meio acadêmico a chamada democracia deliberativa, com base na teoria da ação comunicativa, de Jurgen Habermas. É central na sua obra o conceito de esfera pública, espaço não estatal em que seriam deliberadas questões políticas com base no diálogo democrático, em que prevaleceriam a argumentação e a composição (HABERMAS, 2003).

Em tal perspectiva, a democracia não seria um simples meio para agregação de preferências, pois uma de suas principais possibilidades seria a construção coletiva de alternativas com base em ampla reflexão, em que posições prévias podem ser transformadas por meio do diálogo, abrangendo tal procedimento inclusive a definição das regras desse processo.

Mesmo que essa teoria não reivindique a retomada de uma democracia substantiva, a literatura atual tem enfatizado a dificuldade da implementação dos procedimentos a ela inerentes, notadamente em contextos de extremas desigualdades, especialmente na América Latina (FEDOZZI et al, 2012).

A partir de uma perspectiva denominada de pós-modernidade de contestação¹⁸, Santos (2002; 2003; 2006), cujo trabalho é marcado por fortes vínculos a movimentos sociais com grande atuação em países subdesenvolvidos,

¹⁸ O termo designa um ramo crítico do pensamento pós-moderno engajado na superação das desigualdades.

processo no qual se busca “transformar o poder como dominação em autoridade partilhada” (CUNHA, 2009. p. 39). A diferença entre elas é que a democracia de baixa intensidade

Concebe as características da teoria política liberal como dispositivos técnicos dotados de capacidade para proporcionar governabilidade numa sociedade aberta assente no individualismo, na liberdade e na prioridade das exigências do mercado. Enquanto que a de alta intensidade] concebe tais características como princípios políticos de aplicação concreta, princípios que conferem poder aos cidadãos e às suas organizações numa sociedade aberta para promover a liberdade e a igualdade e confrontar a exclusão social [...] (SANTOS, 2002, p. 161).

A mobilização social e a ação do próprio Estado seriam estratégicas para a construção da democracia de alta intensidade, uma vez que, para o autor, o Estado não é homogêneo. Ele se caracterizaria como um espaço de disputas de diferentes interesses que, de um lado, serve à reprodução das condições sociais excludentes e, de outro, abre-se à experimentação institucional e viabiliza a transformação social.

Santos (2002, p. 31-32) entende que:

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.

Todo esse debate implica o reconhecimento de que o aprofundamento da democracia não pode ser desvinculado da demanda por melhores condições de vida para os sujeitos excluídos da sociedade por fatores econômicos, culturais, políticos, étnicos, ou por orientação sexual, gênero, deficiência, entre outros.

A constatação, em tela, ajuda a identificar um impasse fundamental, qual seja: a tendência de que os setores favorecidos pelas condições excludentes criem toda a sorte de embaraço para manter o *status quo*, aqui representado pela perspectiva minimalista da democracia.

Por sua vez, os setores interessados na transformação social parecem não dispor de programas capazes de aglutinar uma ação política com força para enfrentar, com maior firmeza, a atual hegemonia, entendimento que não significa desconsiderar as potencialidades das iniciativas participativas em curso e, sim, compreender que elas ocorrem em ambientes de grande conflito.

Discutir os múltiplos e complexos "sentidos da democracia" – tema tão instigante – nestas poucas páginas e sem maiores credenciais acadêmicas, se não foi uma imprudência desse autor, foi, no mínimo, uma grande ousadia, a qual se justifica pela importância do legado de tais formulações para a realidade atual, sendo conveniente, portanto, retomar os seus principais pontos.

Grande parte dos estudos na área reconhece a impossibilidade de uma democracia puramente direta. Nesse sentido, perdeu força a oposição entre esta e sua perspectiva representativa. Acerca desse ponto, estão de acordo diferentes autores, como Santos (2002), Macpherson (2000) e Bobbio (2000). Esses, embora concordem com a complementaridade entre ambas, discordam profundamente quanto ao alcance e aos objetivos de uma ampliação da democracia direta.

São múltiplos os desafios para a construção democrática. O próprio Rousseau (2001, p. 71) afirmou que "rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá". Assim, talvez seja mais adequado referir-se a um processo de democratização que abrange questões políticas, socioculturais e econômicas, entre outras.

Ainda que seja possível avançar nas conquistas democráticas, mesmo em países tão brutalmente desiguais e com uma cultura política muito marcada pelo patrimonialismo, mandonismo e outras mazelas correlatas, como o Brasil¹⁹, (PRADO JUNIOR, 1961; HOLANDA, 1995; LEAL, 2012), deve-se reconhecer que tais características constroem fortemente esse avanço, ao mesmo tempo em que, em uma perspectiva dialética, o torna tão necessário.

Na busca pela democratização não se pode negar a existência de múltiplos caminhos, tampouco que esses se ligam a diversos interesses subjacentes ao tema. São especialmente relevantes os papéis das classes sociais, além da burocracia do Estado e de diferentes grupos formados com base nos mais diversos recortes. A atuação de todos esses partícipes não é monolítica e nem sempre é visível. Ela acontece em diversos níveis e resulta em inúmeras combinações, tornando-se factualmente impossível fazer prescrições pormenorizadas quanto aos caminhos da democratização. Isso, todavia, não impede de se reconhecer que a ampliação da participação popular na vida pública é uma conquista promissora. Nesse sentido, as

¹⁹ Atualmente há um debate, no âmbito das ciências sociais, quanto à especificidade brasileira, no que tange à predominância dos interesses privados sobre os públicos, protagonizado por Jessé Souza (2015), que diverge de estudos clássicos conduzidos por autores como Raimundo Faoro (2011) e, sobretudo, Sérgio Buarque de Holanda (1995).

práticas associativas têm desempenhado um destacado papel em tal construção, sendo elas o tema da próxima seção.

2.2 Organizações da Sociedade x Democracia: entre a cooperação, a contestação e a esfera pública

Tem sido amplamente aceito, desde as formulações de Tocqueville (2000), que uma das principais expressões da democracia é a liberdade de associação, uma vez que as organizações dela decorrentes têm o potencial de agregar diversos ganhos individuais e coletivos que retroalimentam os avanços democráticos. Inegavelmente, essas iniciativas têm envolvido um grande número de pessoas em diversos países, corroborando a constatação de sua relevância em meio à crescente complexidade e pluralidade da sociedade contemporânea.

Iniciativas associativas destinadas à promoção de ideias e ações fora da estrutura formal do Estado são bastante antigas. Seus objetivos e efeitos concretos foram-se tornando mais explícitos e diversificados. Eles incluem: ações de caridade; ajuda mútua; defesa de interesses corporativos e econômicos; pressão sobre o Estado, com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas; valorização de manifestações e identidades culturais; questionamentos da ordem social vigente, especialmente, o combate à desigualdade; vocalização de demandas de segmentos marginalizados, que contribuem para sua visibilidade; ampliação de espaços para exercício de práticas democráticas; desenvolvimento de projetos sociais em parceria, ou não, com o Estado e/ou mercado, entre outros.

O estudo das contribuições das práticas associativas para o desenvolvimento democrático consolidou-se em três diferentes perspectivas: capital social, movimentos sociais e sociedade civil. Cada uma dessas prioriza alguns dos objetivos/resultados supracitados em face de diferentes orientações político-epistemológico (LÜCHMANN, 2014).

Tendo em vista o objeto empírico desse estudo, deve-se salientar que as organizações de viés caritativo e aquelas identificadas com o conceito de terceiro setor, que têm considerável presença na área da pessoa com deficiência, não são objeto de particular interesse por parte de nenhuma das três perspectivas supracitadas, provavelmente devido ao entendimento de que não agregam contribuições significativas ao processo de democratização. Isso posto, realiza-se a

seguir, sem a pretensão de contemplar todas as vertentes teóricas relativas ao tema, uma discussão sobre elas.

A primeira perspectiva – a do capital social – é aquela em que se nota mais fortemente a influência Tocquevilliana e Durkheimiana. Ela trabalha com a ideia de que os ganhos democráticos decorrentes das práticas associativas seriam, predominantemente, indiretos. Assim, atribui grande importância às chamadas associações secundárias²⁰ (clubes esportivos, culturais, entre outras), baseadas no trabalho voluntário, nas quais ocorre uma interação face a face entre os sujeitos de forma horizontalizada, sendo cultivado o sentido de pertencimento, contribuição mútua e outras virtudes. Essas práticas fortalecem a atuação cívica em um ciclo que se retroalimentaria, movimento que não se estende a grupos verticalizados, posto que esses reforçariam fazeres oportunistas e clientelistas (LÜCHMANN, 2014).

Tornou-se bastante relevante, nesta tradição, o conceito de capital social que se refere às possíveis vantagens advindas da organização de uma determinada comunidade, incluindo as redes de relações, regras comportamentais, valores, confiança, compromissos e meios informativos. A existência desse 'ativo' favorece melhorias coletivas mediante a adoção de atitudes colaborativas (PUTNAM, 1996).

Esse conceito tem sido amplamente utilizado, e um dos motivos é a busca por certa objetividade para tratar a questão do desenvolvimento social, pois a própria expressão traz uma ideia de mensuração. Outro atrativo, sobretudo em tempos de ajuste fiscal, relaciona-se à ideia de conversibilidade entre capitais, de tal forma que capital social poderia substituir recursos financeiros, reduzindo custo de intervenções sociais por parte do Estado e de outras organizações (PORTES, 2000).

É importante, no entanto, atentar para as críticas relativas a esse conceito. Uma delas é a amplitude de seu uso, sua evolução “para algo como uma panaceia” (PORTES, 2000, p. 133), ocorrendo, em alguns casos, generalizações sem fundamentação adequada.

Fator decisivo para o acúmulo desse capital é a cultura, componente de difícil transformação, cuja construção remete a raízes históricas (PUTNAM, 1996).

²⁰ A referência a associação secundária diz respeito a divisão proposta por Cooley (1964 apud LÜCHMANN, 2014), de acordo com a proximidade gerada pelos diferentes laços em cada tipo associativo. Assim, associações primárias seriam relacionadas a famílias e amizades; as associações secundárias corresponderiam a um nível de proximidade pessoal menor, como é o caso de grupos cívicos, esportivos, religiosos, entre outros; e as associações terciárias seriam marcadas pela impessoalidade, a exemplo de grupos de interesse e de categorias profissionais.

Assim, é compreensível a preocupação, evidenciada em Fedozzi et al (2012), de que as análises produzidas com base nesse conceito tenham um viés determinista.

Outro questionamento diz respeito à caracterização das organizações, incluindo suas condições de acesso ao poder (BEALL, 1997; BRYCESON, 2000 apud LÜCHMANN, 2014) e seu conteúdo programático, os quais podem ser extremamente diversos e, mesmo, antagônicos (PUTZEL, 1997 apud LÜCHMANN, 2014). Ou seja, não ficam evidentes os nexos de causalidade entre a densidade do tecido associativo, nos termos propostos por Putnam (1996), e a ampliação da democracia, em sociedades complexas e plurais, sobretudo em face da grande importância atribuída às organizações secundárias em detrimento das terciárias.

Há ainda de se ter em conta que ações governamentais e empresariais voltadas à interação com a sociedade civil, cujo propósito declarado seja aprimorar o capital social e/ou a cultura política em uma dada comunidade, são, comumente, associadas à cooptação de agentes sociais em favor de interesses típicos dos financiadores de tais iniciativas (PAOLI, 2002).

Em que pese essa perspectiva ter sofrido os maiores questionamentos quanto à validade de seus argumentos, são certamente relevantes as questões relativas ao engajamento cívico e à cooperação mútua para a construção democrática, sobretudo no âmbito local. O tema, no entanto, precisa ser trabalhado levando-se em consideração a diversidade de projetos e os interesses em disputa na realidade concreta.

É a importância atribuída ao teor conflitivo das práticas societárias que ancora a principal característica da segunda perspectiva – a dos movimentos sociais, entendidos como "redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada" (DIANI; BISON, 2010 apud LÜCHMANN, 2014, p. 164). Sua marca, portanto, é o enfrentamento das mais diversas condições de exclusão, as quais se manifestam sob formas em geral articuladas e abrangem desde carências nutricionais até o massacre de amplas parcelas populacionais. Na base de tais adversidades, encontram-se conflitos socioeconômicos, etnorraciais e culturais, dentre outros.

Os movimentos sociais expressam a contraposição a conceitos e a práticas, por vezes arraigadas, prejudiciais a determinadas parcelas da população, incluindo-

se a busca pela sua ressignificação e desnaturalização. Seu escopo pode ter também um caráter mais geral e vincular-se a um projeto amplo de sociedade.

O funcionamento dos movimentos sociais baseia-se, geralmente, na articulação e, não, em uma estrutura burocrática. Assim, eles assumem a forma de associações e grupos informais com atuação em rede. Tal organização coaduna-se com a constatação de que esses movimentos se apresentam como “fenômenos heterogêneos e fragmentados que devem destinar muitos dos seus recursos para gerir a complexidade e a diferenciação que os constitui” (MELUCCI, 2001 apud LÜCHMANN, 2014, p. 165).

O legado democrático dos movimentos sociais vai além do civismo e da confiança, pois se relaciona a processos de construção de identidades e de inovação política capazes de viabilizar a mobilização de grupos que, mesmo em desvantagem e, mesmo, marginalizados, concentram esforços em prol de objetivos comuns, o que leva à transformação de uma dada realidade mediante a utilização de um vasto repertório de iniciativas, mais ou menos incisivas.

Nesse ponto, é bom lembrar algumas questões, igualmente relevantes, quanto à capacidade de transformação dos movimentos sociais. A primeira é relativa à sua intensidade e a seu sentido, que não estão sob o controle direto da vontade humana; a segunda diz respeito à importância do contexto (econômico, social, cultural, étnico, religioso, entre outros) em que se desenvolvem; e a terceira refere-se a formas menos conflitivas de atuação, que imprimem grande importância à articulação com forças que, não raro, defendem posições antagônicas às suas, o que também pode trazer resultados significativos.

É, sobretudo, no rastro da última questão que se desenvolve a terceira perspectiva, a da sociedade civil, originalmente baseada nas ideias de Arato e Cohen (1994). Ela convalida o potencial de democratização das duas anteriores. Contudo, do ponto de vista empírico, prioriza o estudo dos movimentos sociais e das associações representativas de interesses comumente excluídos da agenda pública, sendo estas as que integrariam a sociedade civil²¹, conceito ressignificado pelos autores com base em uma análise de variados movimentos sociais, com especial

²¹ Muitos significados que esse termo vem assumindo ao longo da história encontram-se magistralmente sistematizados em Bobbio (1998). No presente texto, entretanto, a discussão refere-se ao sentido que esse termo assumiu na obra de Arato e Cohen e a alguns de seus desdobramentos.

atenção a múltiplos elementos democratizantes em suas práxis, ressaltados em sua grande parte por diferentes autores, conforme explícito no trecho a seguir:

Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul têm se apoiado em tipos interessantes, embora ecléticos, de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana²² tripartite entre sociedade civil, estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos-chave da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt (ARATO; COHEN, 1994, p. 149-150).

Na base da interpretação de Arato e Cohen encontra-se a teoria da ação comunicativa de Jurgen Habermas. Os autores afirmam que a sociedade civil é diferenciada dos meios que orientam a economia (dinheiro), bem como as organizações formalmente geridas (poder) (ARATO; COHEN, 1994; AVRITZER, 2012; LÜCHMANN, 2014). Ela se vincularia, portanto, ao chamado mundo da vida, espaço próprio da ação comunicativa, baseado na valorização da coletividade, com atuação orientada para a defesa dos cidadãos em relação ao Estado e ao mercado.

No Brasil, e em outros países, verifica-se que estudos nessa linha foram bastante fortalecidos pelo fato de que inúmeras organizações da sociedade, além de fazerem oposição às ditaduras locais, com suas políticas excludentes, dedicavam-se também à defesa de interesses e valores diferentes daqueles que orientam a ação do mercado, esses dois aspectos foram decisivos para a generalização de características referidas por Arato e Cohen como um traço normativo comum da sociedade civil.

É importante reconhecer que parte considerável da produção acadêmica e da ação política quanto à organização da sociedade fortaleceu, direta ou indiretamente, o entendimento de que esta seria promotora de boas iniciativas²³, ao passo que o Estado seria a personificação do autoritarismo e do atraso. Nesse aspecto, foi notável a oposição entre 'civil' e 'militar' como representação dos dois 'polos' em disputa, o que, para Coutinho (2006), caracterizou uma dicotomia.

²² É importante reiterar que sociedade civil, sociedade política e Estado, na concepção gramsciana, formam uma unidade, conforme visto na seção anterior, ainda que superficialmente.

²³ É importante reconhecer que, nos últimos anos, agrava-se uma forte crise de legitimidade das instituições políticas, que atinge também as organizações da sociedade civil, mormente aquelas com grande tradição, identificadas com a perspectiva dos movimentos sociais.

Segundo o autor, a oposição entre sociedade e Estado foi potencializada pelas forças políticas identificadas com o neoliberalismo em face de sua defesa da redução do Estado. Deve-se explicitar que não se está afirmando que a produção acadêmica nesse campo tenha o propósito de servir ao neoliberalismo, mas, sim, que, em seu processo de legitimação, esse se vale dos meios teóricos e empíricos ao seu alcance, incluindo-se formulações relativas ao aprimoramento de programas sociais.

Ganha relevo, especialmente a partir dos anos de 1990, a busca pela celebração de parcerias com um público não estatal, fato que vem ao encontro do conceito de terceiro setor, utilizado para referir as organizações da sociedade dedicadas a assumir parte das políticas sociais, seguindo orientações de organismos como o Banco Mundial (1991; 1997 apud BRAVO, 2012). Esse setor seria neutro em face das disputas políticas e econômicas.

Parece correto afirmar, como faz Warren (2001 apud LÜCHMANN, 2014), que as três principais linhas da pesquisa relativas às relações do associativismo com a democracia apresentam contribuições pertinentes ao tema. No entanto, esse autor entende que seu conteúdo normativo exclui organizações que não se enquadram nele. Assim, em sua abordagem, à qual denomina de ecologia das associações, busca estudar o conteúdo democratizante tanto das iniciativas associativas, cujas características já sejam objeto das demais abordagens, quanto das que não sejam contempladas por elas (WARREN, 2001 apud LÜCHMAN, 2014).

Em que pese ser fundamentada a crítica de Warren quanto ao conteúdo normativo presente no conceito de sociedade civil, verifica-se a diminuição de uma perspectiva unificadora e, de certa forma, maniqueísta em estudos que se utilizam desse conceito, a exemplo dos trabalhos de Silva (2006; 2008). São substanciais, quanto ao desenvolvimento de tal literatura, as palavras de Lavallo (2003, p. 92):

Parece que o teor dominante da literatura sociológica sobre a ação social da década de 1990 finalmente cedeu a leituras mais nuançadas e, por certo, críticas ante os efeitos analíticos acarretados por uma concepção tão altamente estilizada e idealizada da sociedade civil. De forma discreta, o debate foi se deslocando para registros sensivelmente mais pragmáticos e menos ambiciosos quanto aos ônus das exigências normativas depositadas sobre os atores representativos da sociedade civil.

No centro desse debate encontra-se, entre outras, a questão da autonomia da sociedade em relação ao Estado. Avritzer (2012, p. 392) afirma que “o modelo de

autonomia plena²⁴ estava ligado à concepção dos atores sociais e não a uma concepção normativa pré-concebida”, o que esvaziaria a crítica de Lavallo (2003). Em lugar de um debate exaustivo quanto à ‘correção’ desses posicionamentos, parece mais adequado que esta pesquisa adote precauções a fim de evitar uma abordagem excessivamente normativa, a qual, se não é predominante nos estudos realizados no âmbito da terceira perspectiva, certamente se constitui como uma ameaça ao seu adequado desenvolvimento.

Ainda que a expressão sociedade civil, no estudo do conteúdo democrático das iniciativas associativas, tenha tido enorme difusão a partir das formulações de Arato e Cohen, são significativas as iniciativas, mesmo no âmbito de tal tradição, no sentido de desenvolver um aparato teórico capaz de analisar diferentes tipos de organizações. Além disso, pesquisas orientadas por outras abordagens vêm sendo desenvolvidas com a utilização desse conceito, como é o caso da perspectiva gramsciana (WANDERLEY, 2012), da sociologia relacional (SILVA, 2006) e da pós-modernidade de contestação (PAOLI, 2002), entre outras.

Em comum, as abordagens referidas compreendem a sociedade civil como lócus, no qual a defesa de interesses gera conflitos materiais e simbólicos, de ordem econômica, política e, até mesmo, pessoais, envolvendo diferentes classes e grupos sociais, adquirindo contornos multifacetados, uma vez que tais relações se constroem em contextos históricos diversos, nos quais objetivos e realidade concreta transformam-se mutuamente em um movimento dialético.

As ponderações acima são de especial relevância para a realização de pesquisas empíricas nesta área, pois ajudam a compreender que, mesmo organizações efetivamente dispostas a contribuir para a ampliação da democracia em suas dimensões política, econômica e social, produzem resultados que não refletem, exatamente, esse objetivo. Além disso, o tecido associativo comporta, obviamente, organizações que sequer compartilham de uma perspectiva minimamente democrática.

A segmentação teórica operada nesta área parece reforçar o debate quanto às relações que as características centrais (o desenvolvimento de virtudes cívicas; o questionamento da ordem social e a disposição para compor uma esfera pública não estatal) de cada uma das três linhas estabelece, separadamente, com a democracia.

²⁴ Esse tema recebe grande ênfase na análise de Avritzer quanto ao desenvolvimento da sociedade civil no Brasil, que será tratado de forma mais detalhada ainda nesta seção.

Contudo, no 'mundo real', uma dada organização pode combinar essas e outras características em diferentes proporções. Além disso, em uma mesma IP comumente interagem organizações com perfis bastante distintos. Diante disso, não parece adequado utilizar, intencionalmente ou não, uma espécie de 'filtro' que exclua da análise organizações que, embora participem da realidade estudada, não se ajustem às exigências normativas da teoria empregada.

Deve-se registrar que não se está defendendo a desimportância das teorias e de seus conceitos para o estudo da participação da sociedade nas IPs. Defende-se, sim, que elas devem subsidiar a análise da realidade da forma mais próxima possível àquela como ela se apresenta, ainda que com esta não se concorde. Em outras palavras, discordâncias com a realidade objetiva (nesse caso com o perfil das organizações) devem servir de incentivo para a sua transformação e, não, para o seu ocultamento.

Atualmente, integram as IPs, na condição de representantes da sociedade civil, vários tipos de organizações que se dedicam à reivindicação política e/ou ao desenvolvimento de programas, projetos e ações em uma ou mais áreas (reforma urbana, saúde, educação, assistência social, direitos humanos, meio-ambiente, etc.). Tudo isso se faz com base em trabalho voluntário, doações de pessoas físicas, patrocínio de empresas e/ou apoio governamental. Seu âmbito de ação transita do local ao internacional. A essas, acrescentem-se as organizações destinadas à defesa e à promoção de direitos, bem como a ajuda mútua de grupos específicos formados de acordo com afinidades territoriais, étnicas, de gênero, orientação sexual, condição de pessoa com deficiência etc., que, em muitos casos também reivindicam e executam políticas/ações sociais de forma análoga ao anteriormente referido.

Uma vez explicitadas as principais linhas teóricas que vêm se dedicando ao estudo do papel do associativismo na construção democrática, entre as quais a disputada perspectiva da sociedade civil, cumpre fazer um breve resgate histórico da atuação dessas organizações no país.

Se é verdade que a atuação das organizações da sociedade civil no Brasil pode ser periodizada com base em características comuns predominantes em determinados momentos históricos, é igualmente verdadeiro que a análise, e mesmo a definição de tais características, como a autonomia, varia muito de acordo com o recorte e a orientação epistemológica adotada por diferentes pesquisadores.

Sorj (2016) defende a existência de três ondas no desenvolvimento da sociedade civil brasileira. A primeira teria sido caracterizada por organizações que representavam grandes parcelas da população: trabalhadores assalariados, profissionais liberais e empresários, além de estudantes. Suas pautas seriam marcadas por questões políticas e econômicas mais generalizadas e sua origem, em alguns casos, remontaria ao século XIX.

A partir dos anos de 1970, verificar-se-ia o advento da segunda onda, na qual passam a ter considerável atuação política vários grupos, geralmente de pequeno porte, cujo respaldo estaria mais ligado à causa defendida do que à extensão de sua base. Para o autor, trata-se da prevalência daquelas que passariam a ser conhecidas como Organizações Não Governamentais (ONGs), com grande atuação em temas ligados à redemocratização do país e, posteriormente, em defesa de grupos específicos e do meio ambiente.

Essas duas ondas mostram uma tensão entre ruptura e continuidade. Para Sorj (2016, p. 14), tanto a primeira quanto a segunda “[...] se sustentavam em esforços argumentativos e ‘visões de mundo’ de uma sociedade desejável”. Deve-se complementar o posicionamento de Sorj com a afirmação de que os projetos defendidos em seu interior eram, por vezes, antagônicos tanto entre si como em relação àqueles predominantes no Estado e no mercado.

É oportuno também ponderar a referência feita por Sorj (2016) quanto à participação das organizações de empresários no espaço público, pois, embora esta de fato tenha ocorrido (e ainda ocorra), são fartos os documentos e análises históricas que abarcam o perfil pouco democrático ao menos das grandes organizações empresariais brasileiras (FERNANDES, 2014; MENDONÇA, 2014; NUNES, 1997; PEIXOTO, 2014; TAUTZ, 2014).

A terceira onda, cujo suporte são as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), mantém o binômio continuidade e ruptura. A continuidade relaciona-se à constatação de que, na segunda onda, já se verificava um afastamento entre o ativismo social e aquele relativo a um projeto político mais amplo, distanciamento esse que vem sendo imensamente potencializado na atualidade. A ruptura diz respeito ao fato de que, no atual momento, “[...] predominam mensagens curtas (ou imagens) relacionadas a situações contextuais, que mobilizam sentimentos e atitudes reativas” (SORJ, 2016, p. 14).

Essa terceira onda vem ao encontro de uma sensação bastante discutida na atualidade: a de que o debate público em torno de ideias e projetos que envolvem amplos setores da sociedade, ou mesmo o país como um todo, parece ter perdido espaço para pautas difusas e com imenso apelo ao senso comum, cujos proponentes, em muitos casos, não representariam (nem mesmo integrariam) organizações formalmente estabelecidas, ao menos explicitamente.

Sorj (2006) defende que houve uma significativa redução de um protagonismo político, em temas mais gerais, das organizações da sociedade civil, tais como aquelas vinculadas à Igreja Católica, entidades de pesquisa, sindicatos e associações profissionais, que passaram a priorizar pautas mais específicas. Raciocínio análogo pode ser identificado em Santos (2006, p. 409), para quem organizações da sociedade civil, após a redemocratização, teriam passado a tratar “do privado e não do público; do social, não do político; do micro, não do macro [...]”.

Em meio a esse processo, a expressão ONG passou a ser, em alguns casos, vinculada ao avanço neoliberal sobre a sociedade, uma vez que esvaziaria as disputas e contradições inerentes ao tecido social, aproximando-se do conceito de terceiro setor. No entanto, salvo referência em contrário, a expressão é utilizada, no âmbito do presente trabalho, em seu sentido literal.

Avritzer (2012), acerca da trajetória da sociedade civil considera que esse conceito foi empregado para além da Europa e da América do Norte apenas no início do século XX, e que seu uso, no Brasil, viria a ser viabilizado nesta época devido ter sido verificada alguma separação entre as esferas pública e privada. O autor, no entanto, enfatiza o recorte temporal de meados dos anos 1970 aos dias atuais e propõe a existência de dois períodos, cuja distinção baseia-se na postura que a sociedade civil adota frente ao Estado e aos partidos políticos.

O primeiro período, de 1977 e 1985, seria marcado pela busca da autonomia, cujo significado abrangeria tanto a dimensão organizacional quanto a operacional pela luta em prol da democratização das políticas sociais e pelo controle público da ação governamental (AVRITZER, 2012). Esta última seria uma espécie de precursora do período subsequente.

O segundo período, de 1985 aos dias atuais, é chamado pelo autor de “aprofundamento democrático” (AVRITZER, 2012, p. 390) e seria marcado pela “semiautonomia” “[...], ou seja, [a sociedade civil] interage com o Estado mantendo a sua própria dinâmica organizacional e o seu próprio processo de tomada de decisão”

(AVRITZER, 2012, p. 386). Na passagem da “autonomia” para a “semiautonomia” teriam sido decisivos os processos desencadeados pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

No debate relativo à história da sociedade civil no Brasil, duas questões articuladas relativas a análise de Avritzer (2012) são contestadas: a inaplicabilidade do conceito ao Brasil do século XIX; e sua gênese autônoma.

As contestações em comento, vocalizadas por Lavalle e Szwako (2014), concentram-se, no que tange a primeira questão, não ocorrência de espaços públicos de diálogo e enfrentamento desde o império e, quanto a segunda, no entendimento de que supor a existência de uma sociedade civil autônoma demandaria fazer o mesmo em relação ao Estado, operação, segundo o autor, desaconselhada por diferentes matrizes de interpretação da realidade.

A título de exemplo, é oportuno dar voz a Carvalho (2009, p. 37): “o cenário gerado pela política do [marquês do] Paraná²⁵ possibilitou a expansão quantitativa e temática do debate político e o levou para além da imprensa e da tribuna”. O próprio Lavalle faz referência aos movimentos abolicionistas do século XIX e a importantes movimentos sociais durante a primeira república como expressões da sociedade civil.

De volta a meados de 1970, é necessário reconhecer que a abertura política brasileira, com a redução da repressão, movimento resultante de um conjunto de pressões sobre a ditadura militar, favoreceu a mobilização de um variado leque de organizações. Tal acontecimento, dada a sua magnitude, retroalimentou importantes conquistas democráticas protagonizadas por grupos oriundos de setores empobrecidos e médios da população, sobretudo os movimentos de saúde, de reforma urbana e agrária e contra a violência do Estado. Nessas mobilizações, havia grande influência de ativistas ligados à Igreja Católica e ao movimento sindical. Esse, além de exercer influência transversal, atuava em pautas que lhe são típicas (AVRITZER, 2012).

No cenário da redemocratização, ganharam força, ao longo dos últimos anos, movimentos pelos direitos de segmentos populacionais historicamente marginalizados, entre os quais o das pessoas com deficiência, incidindo na agenda pública com diferentes intensidades.

²⁵ Trata-se de Honório Hermeto Carneiro Leão, que, entre 1853 e 1856, voltou a ocupar o cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

Ainda que se refutem as generalizações decorrentes da concepção de autonomia presente na obra de Avritzer (2012), concorda-se com o autor quanto ao fato de que a mobilização social verificada a partir daquele período constituiu-se, em grande parte, como resposta à prevalência de mazelas inter-relacionadas, inerentes ao modelo vigente, entre as quais se destacam a deterioração das condições de vida, a gestão tecnocrática e sem *accountability* do Estado, e os constrangimentos, explícitos e sistemáticos, ao exercício dos direitos civis e políticos.

Nesse contexto, não é de se estranhar que os protagonistas das organizações, sobretudo os mais engajados na luta política, apresentassem certa propensão a um distanciamento em relação ao Estado, o qual foi diminuindo na medida em que esse se tornava mais permeável. O papel destacado da ANC nesse processo também não causa espanto, pois uma nova constituição era um grande anseio, mormente daqueles setores mais atuantes politicamente da população, cuja propensão a participar da vida pública vinha sendo tolhida (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

É inegável que tal ímpeto ecoou no texto constitucional, inclusive mediante a utilização, no próprio processo constituinte, de canais que estimulavam essa participação por meio de audiências públicas ou apresentação de emendas populares (BRASIL, 2010; VERSIANI, 2010), fato que retroalimentou a interação entre a sociedade civil e o Estado, a qual viria a materializar-se na participação em conselhos e outras IPs.

Em que pesem as perspectivas distintas das periodizações²⁶ referidas, elas parecem apontar na mesma direção: a tendência à particularização das demandas, processo que vem se exacerbando na atualidade e vem ao encontro de uma sociedade cada vez mais polifônica e complexa. Essa tendência a uma ênfase mais pontual, e até mesmo pragmática, é explicitada pela amplitude da base social das organizações, que foi se tornando cada vez menor e/ou difusa e, sobretudo, por suas pautas mais visíveis.

É nesse contexto que se discutem alguns dos principais aspectos que constroem e incentivam a atuação, na atualidade, das Organizações Sociais

²⁶ Periodizações como essas não se propõem a afirmar que as características de uma determinada fase são totalmente suprimidas em outra, posto que, em face das nuances e complexidades da realidade, elas interagem em um processo dinâmico em que se sobressaem determinadas características.

(OS)²⁷, as quais podem contribuir com o processo de democratização do Estado ou contrapor-se a ele (SILVA, 2006), inclusive no que se refere à participação nas IPs em face de diferentes fatores articulados.

Um primeiro ponto a abordar refere-se ao fato de que o Estado e o mercado utilizam-se das organizações da sociedade civil, explícita ou implicitamente (PAOLI, 2002; SOUZA, 2006), fenômeno cuja intensidade tende a aumentar quanto mais espaço político elas ocuparem. Essa afirmação pode, inicialmente, parecer confusa, porém torna-se inteligível quando se compreende que esta é uma arena na qual estão em disputa múltiplos interesses, chegando a ocorrer a criação de OS com o objetivo precípuo de atender à exigência de participação não governamental nas IPs (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Além disso, há de se mencionar a execução, por parte de muitas OS, de projetos sociais com recursos públicos e de empresas privadas. Tal prática mostra-se bastante controversa na medida em que pode ser utilizada como um instrumento para cooptação (PAOLI, 2002).

Um segundo aspecto, não menos importante que o anterior, é a significativa ocorrência de práticas autoritárias, patrimonialistas e clientelistas no seio de tais organizações, cuja estrutura, em muitos casos, reproduz condições, comumente criticadas no sistema partidário e no Estado (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

A problematização acima corrobora os questionamentos quanto à prevalência – de que trata Avritzer (2012, p. 386) – da “semiautonomia” das organizações da sociedade civil, sobretudo daquelas com atuação nas IPs, sobre as quais são frequentes os estudos que apontam importantes dificuldades acerca de sua efetividade (PINHO; SACRAMENTO, 2009; SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011; VILLAÇA, 2005). Nota-se, portanto, que a capacidade da sociedade civil de contribuir para a democratização do Estado depende também do desenvolvimento de uma cultura democrática em seu interior, bem como de lógicas mais republicanas na condução do Estado, incluindo as IPs.

Não se trata de reduzir a importância de tais organizações para a ampliação da democracia, seja relativamente à inclusão de novos atores no processo decisório, seja relativamente à ampliação e aprimoramento de políticas redistributivas, mas, sim, de reconhecer as contradições inerentes ao tema. Até porque é possível estabelecer relação entre a expansão do tecido associativo e a obtenção de

²⁷ A expressão será aqui utilizada em seu sentido literal e não nos termos da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que não é objeto desta dissertação.

melhorias na qualidade de vida de importantes parcelas da população (AVRITZER, 2012), ainda que esse entendimento seja objeto de questionamento²⁸, posto não ser um processo simples.

Diante de tantas formas de pensar e fazer o associativismo, das quais se procurou apresentar uma amostra nesta seção, é conveniente esboçar uma síntese das suas contribuições para o alargamento democrático, as quais se relacionam às três principais linhas de investigação quanto ao tema.

Com relação aos chamados movimentos sociais, fica a lição da importância de enfrentar as múltiplas mazelas que persistem na realidade contemporânea, uma vez que elas formam verdadeiras barreiras ao exercício democrático.

Quanto à questão do capital social, deve-se registrar que, não obstante às ressalvas relativas aos tipos associativos recomendados por Putnam (1996), assume grande importância a capacidade das organizações da sociedade no sentido de viabilizar a construção de culturas políticas que valorizem o respeito ao ser humano e à coisa pública, de tal forma que se reconheça a possibilidade de que o aprendizado democrático e outros valores ocorram em diferentes grupos.

Relativamente à sociedade civil, esta foi enfatizada nesta seção pelo fato de que a grande maioria da literatura contemporânea, quanto ao tema converge para ela. Na base desta convergência, encontra-se o reconhecimento da possibilidade de que tais organizações constituam uma esfera pública de discussão e deliberação, cuja expressão mais próxima, na realidade atual, são as IPs. A construção de tal esfera é um legado fundamental do conceito de sociedade civil, proposto por Arato e Cohen (1994).

Não obstante a relevância de tal legado, é indispensável que pesquisadores e/ou militantes tenham em conta o caráter híbrido das organizações da sociedade e também que nas IPs atuam entidades pouco afeitas a práticas participativas. Parece, assim, fundamental a intensificação dos debates e encaminhamentos quanto a temas como democratização interna, construção de pautas comuns, relação com organizações do governo e do mercado, dentre outros.

A contribuição do amplo e variado espectro de formulações tratadas nesse capítulo para a compreensão do objeto empírico desta pesquisa, pode ser resumida

²⁸ Ver a crítica de Lavallo e Szwako (2015) às inferências de Avritz (2012).

em dois aspectos principais, de igual relevância, um de natureza analítica e, outro, de natureza programática.

O primeiro refere-se ao reconhecimento de que parte significativa das formulações das diferentes abordagens aqui tratadas goza de grande valor analítico. Isso não significa subestimar o fato de que tais análises se identificam com projetos distintos e, por vezes, antagônicos, de sociedade e, sim, que, mesmo discordando das propostas de uma determinada concepção, é possível, e até mesmo desejável, que elementos apontados por ela sejam incorporados a pesquisas subsequentes.

O segundo aspecto, de natureza programática, diz respeito ao entendimento de que, mesmo reconhecendo os avanços democráticos objetivados na realidade contemporânea e, em alguma medida, relacionados às formulações de Hobbes, Locke, Montesquieu, Weber, Schumpeter, Dahl, entre outros, o processo de democratização parece não prescindir do aprofundamento da participação da sociedade mediante mecanismos diretos e de alargamento da representação, os quais vêm ganhando força e inspiram-se nas formulações de estudiosos como Rousseau, Bobbio, Pateman, Macpherson, Ingrao, Habermas, Santos, etc.

Mais precisamente, as formulações de todos esses (e de outros) autores influenciam e, ao mesmo tempo, são influenciadas pela construção de alternativas democráticas concretas, expostas aos mais diversos incentivos e constrangimentos, cujo desenvolvimento vem sendo, de diferentes formas, relacionado ao associativismo e a instituições do Estado, temas centrais para a compreensão das IPs, a seguir abordadas.

3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO ESPAÇOS DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA: O DESAFIO DO APRIMORAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A efetividade das IPs tem sido, comumente, relacionada à sua capacidade de obter resultados satisfatórios no enfrentamento dos desafios referidos no título deste capítulo, sendo o principal objetivo das páginas seguintes abordá-los como processos relacionados entre si. Assim são destacados os condicionantes econômicos, políticos e institucionais relativos ao funcionamento dessas instituições, bem como os efeitos delas esperados.

A primeira seção abordará algumas características do contexto mais amplo em que as IPs estão imersas, referenciando o dinamismo na relação Estado e sociedade, a motivação da criação dos conselhos de direitos, as disputas partidárias e entre diferentes projetos políticos, além de conceitos mais gerais relativos ao presente debate.

A segunda seção concentrar-se-á na discussão relativa à composição dos colegiados, especialmente com relação a problemática da paridade, da representatividade e da mobilização social, em um contexto de reduzida cultura democrática.

A terceira seção ocupar-se-á do debate relativo às funções (deliberativa e consultiva) dos colegiados, bem como de suas atribuições (elaboração, fiscalização, articulação e reivindicação) quanto as políticas públicas, referindo-se, ainda, a alguns dos principais tópicos da discussão contemporânea relativa ao processo deliberativo.

No decorrer desse capítulo buscar-se-á salientar as especificidades dos conselhos de direitos de segmentos sociais historicamente vulnerabilizados, tarefa fortemente dificultada pela acentuada incipiência da literatura especializada.

3.1 A democratização do estado no Brasil

É amplamente aceito que o Estado é uma construção em constante transformação e, por isso, objeto de múltiplas teorias, dentre as quais se destacam: as que atribuem a ele próprio o protagonismo da mudança; as que afirmam que a protagonista da mudança é a sociedade; e, ainda, as que entendem as mudanças

como produto da atuação de ambos. Esta última parece ser a teoria mais adequada, ocorrendo essa interação por meios formais e informais (CUNHA, 2009).

Em todo caso, percebe-se que os Estados, mormente os que se organizam em federação, apresentam uma grande heterogeneidade, a qual se origina do fato de que esses se conformam no bojo de um processo histórico em que é inegável a tensão entre diferentes interesses e modos de agir. Ou seja, sua atuação, de modo geral, é determinada pela interação entre forças, por vezes antagônicas, que se desenvolvem de acordo com as características específicas de cada realidade, o que resulta em conformações institucionais variadas (CUNHA, 2009).

A existência de múltiplas conformações está diretamente relacionada a questões que decorrem de ações intencionais ou de contingências concernentes à organização do Estado, ambas materializadas em características, tais como: existência de diferentes centros decisórios, objetivos díspares entre os próprios órgãos e pouca comunicação entre eles, relações estabelecidas com grupos e movimentos sociais, entre outros aspectos.

Não é incomum constatar-se, em um mesmo Estado, iniciativas opressivas e democráticas, bem como legislações absolutamente conflitantes ou adotadas de forma estanque, mesmo porque, em sentido lato, a institucionalidade formal convive com a cultura política²⁹, convivência essa que contribui para a diversificação da realidade.

No Brasil, a correlação das forças³⁰ envolvidas na ANC resultou em uma constituição cujo sentido democrático baseia-se na ampliação/fortalecimento de três dimensões fundamentais: a primeira abarca o processo eleitoral, os poderes Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, os Municípios, entre outros; a segunda refere-se à participação direta, por meio do alargamento da representação da população nas decisões públicas; a terceira concerne à previsão de políticas sociais tendentes ao universalismo e destinadas a prover as condições objetivas para o exercício da cidadania.

²⁹ A cultura é entendida como "conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO, 2002, p. 282).

³⁰ Em meio a esta correlação de forças, expressa na composição da ANC e que perpassa toda a sociedade, foram adotadas normas infraconstitucionais e políticas públicas, as quais, apesar de não caracterizarem um Estado de bem-estar social aos moldes da Europa Ocidental, expressam conquistas significativas no sentido da efetivação dos direitos e garantias elencadas no texto constitucional.

A análise das estratégias supracitadas revela o quão complexa é a construção democrática, uma vez que o fortalecimento tanto da burocracia do Estado quanto do parlamento é, por vezes, utilizado para a satisfação de interesses corporativos (BRESSER-PEREIRA, 2008) e de mercado, ao passo que a participação política da sociedade, não obstante o reconhecimento de importantes conquistas, parece ter mais efeito retórico do que prático (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Muitas promessas inerentes às experiências participativas na vida pública mostram-se, de fato, alvissareiras. São emblemáticas, nesse sentido, as palavras de Genro e Genoíno (1995, p. 3 apud LYRA, 1998, p. 13):

Dar força cogente ao controle público não estatal significa aprofundar o regime democrático e dar consequência à combinação da democracia representativa com a democracia direta, prevista no art. 1º, par. único, da própria Constituição. Esta combinação 'civiliza' o Estado, gerando um controle externo, capaz de limitar sua lógica corporativa, ou seu atrelamento a interesses puramente privados.

No Brasil, a forma institucional mais difundida e duradoura das IPs tem sido os conselhos setoriais de políticas públicas e, em menor medida, os conselhos de direitos. Esses colegiados, ainda que apresentem composição híbrida, integram a estrutura do Estado e são legalmente instituídos por diferentes normas infraconstitucionais. São, ao mesmo tempo, espaços de reivindicação e de cogestão de políticas públicas.

O surgimento³¹ de colegiados com tais características, no Brasil, remonta aos anos de 1980. Sua criação ocorreu no bojo de importantes acontecimentos da conjuntura nacional e internacional, como o encerramento da ditadura civil militar (1964-1985), em cujo contexto repercutiu a declaração, pela Organização das Nações Unidas (ONU), da Década da Mulher (1976 a 1985) (SÃO PAULO, [2016]) e do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, celebrado em 1981 (BRASIL, 2010; CRESPO, 2009).

Há que se registrar que os segmentos em questão, entre outros, deparavam-se com o profundo descaso do poder público, e de grande parte da própria sociedade, com a sua situação. Assim, suas parcelas mais mobilizadas se impuseram, de forma mais ou menos explícita, o desafio de potencializar, no âmbito

³¹ Antes dessa época, já havia conselhos no Brasil, mas sem o referido caráter.

da agenda pública, inclusive não estatal, os seus interesses. Essa não foi uma tarefa fácil, uma vez que:

Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias, não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos (SANTOS, 2002, p. 54).

As aspirações pelo reconhecimento e o exercício de direitos, em um contexto social, jurídico e programático bastante hostil às múltiplas expressões da diversidade humana, teve, como uma de suas manifestações mais importantes, o direcionamento, ao poder público, de demandas destinadas a transformar tal realidade.

Em alguns casos, ainda na década de 1980, construíram-se os primeiros arranjos institucionais destinados a ir além do encaminhamento das demandas da sociedade. Surgiam, assim, os conselhos de direitos, nos quais os sujeitos ligados aos segmentos em tela seriam envolvidos em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas.

A experiência pioneira foi a implantação do Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo (CECF), criado em 1983. Na área das pessoas com deficiência, o primeiro conselho foi também o do Estado de São Paulo, Conselho Estadual para Assuntos da Pessoa Deficiente³², em 1984. No âmbito nacional, colegiados relativos a ambos os segmentos só viriam a ser criados, respectivamente, nos anos de 1985 e 1999.

É oportuno frisar que o tema em comento torna-se ainda mais complexo ao se considerar que os conceitos de participação, cidadania e sociedade civil estão no centro de uma disputa prática e simbólica entre dois projetos³³ políticos antagônicos, a saber: um neoliberal e, outro, de alargamento da democracia.

O projeto neoliberal, que no Brasil ganhou força com a eleição de Fernando Collor no ano de 1990, advoga a diminuição do Estado. Assim, visa à redução dos custos do governo por meio, dentre outras estratégias, do incentivo ao

³² Hoje denominado Conselho Estadual para Assuntos da Pessoa com Deficiência.

³³ Dagnino (2002, p. 14) afirma que a referência, por ela própria considerada como provisória, aos dois projetos diz respeito, “[...] de fato, a dois conjuntos de princípios básicos sob os quais se articula toda uma variedade de subprojetos, que apresentam uma relativa diversidade interna”.

estabelecimento de 'parcerias' com a sociedade civil em uma perspectiva acrítica. Na verdade, imprime grande ênfase ao chamado terceiro setor.

O projeto de alargamento da democracia, por sua vez, foi construído a partir da abertura política, desde a qual se nota que:

Uma consequência direta das visões e atuação democrática tem sido a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/ interesses, até então excluídos, de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002, p. 10).

As duas dimensões referidas pela autora estão interrelacionadas. É estratégico que tanto os espaços construídos no seio da sociedade civil quanto aqueles integrantes da estrutura do Estado, como é o caso das IPs, dediquem-se ao debate de temas marginalizados e à construção de lógicas mais democráticas. Esse processo deve se expressar pela adoção de medidas efetivas de modo a enfrentar uma realidade repleta de dificuldades.

É conveniente referir-se ao fato de que se deve ter cuidado com rotulações maniqueístas ao se considerarem as múltiplas expressões que os projetos mencionados por Dagnino (2002) assumem na realidade concreta, uma vez que pontos como a melhoria do desempenho da máquina pública, incluindo a racionalização da aplicação dos recursos do Estado, bastante caros ao neoliberalismo, podem ser coerentes com a ampliação da democracia, desde que os resultados auferidos com esse aprimoramento sejam revertidos para o desenvolvimento das políticas públicas e não para o atendimento aos interesses do mercado.

As diversas expressões empíricas das IPs no Brasil são marcadas, em menor ou maior grau, por traços normativos de ambos os projetos supracitados e, sobretudo, pelos condicionantes inerentes a cada realidade concreta, cuja conformação ocorre em meio a múltiplos interesses em constante conflito. Em outras palavras, os problemas enfrentados pelas IPs devem ser compreendidos não como anomalia de uma ou outra prescrição normativa e sim como objetivações dinâmicas que articulam Estado e sociedade³⁴.

³⁴ A discussão quanto ao papel da sociedade no processo de democratização foi objeto da seção 2.2 e será retomada na seção 3.2.

Quanto ao Estado há que se reconhecer que a ação das organizações públicas é, de um lado, fortemente marcada pelas práticas patrimonialistas e, de outro, influenciada pelo modelo burocrático tradicional. O mais grave, contudo, é a frequente combinação dessas duas perspectivas, fato que prejudica, sobremaneira, a capacidade do Estado de realizar seus deveres institucionais (ABRÚCIO, 2007; MOTTA, 2013). Além disso, os agentes públicos, não raro, protagonizam práticas ligadas à inoperância, ao abuso de autoridade, à negligência e à apropriação de recursos. Essas mazelas não são pontos fora da curva, suas raízes remontam as origens do Brasil e de seus colonizadores (PRADO JUNIOR, 1961; HOLANDA, 1995; FAORO, 2001).

O quadro político brasileiro tornou-se mais complexo entre 1930 e 1960, período em que teriam se estabelecido, de acordo com Nunes (1997), quatro “gramáticas políticas” concernentes à relação sociedade e Estado: *clientelismo* e *corporativismo*, responsáveis pela legitimidade ou, melhor dizendo, pelo controle político; *insulamento burocrático*, meio pelo qual se buscou o desenvolvimento, sobretudo no sentido econômico; e *universalismo de procedimentos*, relacionado à lenta adoção de uma racionalidade burocrática.

A interação entre essas quatro “gramáticas” foi essencial para a consolidação do estado nacional brasileiro, pois, mesmo após o período no qual Nunes (1997) concentrou seus estudos, variações de suas “gramáticas” permaneceram bastante relevantes para a vida nacional. Nota-se, na formulação do autor, o protagonismo da elite econômica e da alta burocracia do estado, as quais não apresentariam um particular interesse pela questão democrática.

A constatação de que as elites brasileiras não têm compromisso com a democracia, mesmo em um viés minimalista, em nada diminui a importância da atuação democratizante de parcelas da população empobrecida e de classe média. Tais setores, no entanto, apresentam dificuldade para aglutinar as massas em prol de pautas comuns, O que ocorreu mesmo na época da ANC. Campos (1990, p. 48) afirmava ser necessário superar a “indigência política” de modo que a sociedade se mobilizasse para o exercício do controle da ação do governo.

Aqui é pertinente dar voz a Souza (2006, p. 455) que, considerando o Estado como um ente que, no limite, é um “adversário” da sociedade, afirma ser perigosa a atuação desta em instituições participativas, em meio ao modo de produção capitalista. Ele não descarta a possibilidade de que, em situações muito

favoráveis, essa atuação possa apresentar alguma vantagem. Para ele, o perigo relaciona-se à grande possibilidade de “cooptação estrutural”, pois ela não é deliberada ou vinculada, especificamente, a um determinado aparelho do Estado. Ela é difusa.

Para contrapor-se a essa tendência, Souza (2006, p. 455) defende uma vivência que garanta “maior autonomia individual e coletiva”, com vistas ao desenvolvimento de “[...] formas de articulação que combinem bem, na base da comunicação em redes, diferentes escalas de organização, promovendo-se intercâmbios constantes” (SOUZA, 2006, p. 458). Essa organização reveste-se de maior importância, pois é apenas com uma intensa e contínua atuação da sociedade civil que se pode viabilizar conquistas significativas mesmo no bojo de governos de esquerda.

Santos (1998) afirma que já seria possível identificar uma nova gramática social com o propósito de transformar as relações étnicas, raciais e de gênero, entre outras, bem como aquelas inerentes à privatização de bens públicos. A emergência de tal gramática demandou o experimentalismo, no âmbito do Estado e veio ao encontro da ideia de que esse se conformaria com um “novíssimo movimento social”, ressignificando sua relação com a sociedade.

Ainda que se reconheça a relevância da argumentação de Santos (1998), o viés classista e autoritário do estado brasileiro faz-se acompanhar por uma sociedade civil com reduzida capacidade de se mobilizar em torno de pautas democratizantes, seja quanto ao aprimoramento das políticas públicas, seja quanto à ampliação da participação. Diante dessa constatação, parece oportuno fazer referência a um profícuo debate quanto às influências existentes entre as IPs e a sociedade civil, de tal modo que se torne mais compreensível o sentido democratizante dessas instituições.

Para Avritzer (2008, p. 46-47), o êxito das práticas de participação estaria ligado ao que ele chama de “desenho participativo interativo”, o qual se refere à articulação entre “desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”.

Relativamente ao movimento contrário, ou seja, a influência das IPs sobre a organização da sociedade civil, o autor é bastante cético, conforme se evidencia em suas palavras:

Para Fung e Wright, que concentram fortemente o seu livro na questão do desenho institucional deliberativo/participativo, a sociedade civil é entendida como resultado da própria efetividade das IPs. Já no caso do meu próprio trabalho, a sociedade civil se torna **precondição** para um desenho deliberativo exitoso (AVRITZER, 2011, p. 15, grifo do autor).

A preponderância do desenho institucional, na perspectiva de Fung e Wright, relaciona-se ao fato de que esse seria responsável pela efetividade dos processos participativos e deliberativos, os quais, por sua vez, determinariam a participação política da sociedade civil (AVRITZER, 2008; 2011), inclusive em função de que o próprio desenho condiciona os setores da sociedade que participarão de cada processo, fato que alteraria suas dinâmicas internas (CUNHA; THEODORO, 2014).

Rompendo essa polarização, Silva (2013, p. 62) procura abordar “o funcionamento das IPs e a atuação das organizações sociais como processos interdependentes, que se condicionam mutuamente”. Tal entendimento parece mais compatível com o caráter dinâmico da vida social, além de vir ao encontro da compreensão dialética quanto à relação entre a democratização do Estado e da sociedade.

Fica reiterada a constatação de que o estudo da efetividade das IPs deve levar em consideração os múltiplos aspectos envolvidos. Não é, portanto, tarefa simples atribuir-lhes amplos efeitos democratizantes, tampouco ignorar suas contribuições para um maior envolvimento da população na vida pública.

Mostra-se conveniente lembrar que pesquisas apontam que as IPs apresentam dificuldades para envolver as diferentes classes e grupos sociais. Especialmente nos conselhos, pois neles prevalecem pessoas com renda e escolaridade elevadas quando comparadas aos números relativos à população como um todo. Além disso, o percentual de filiados a partidos políticos que integram os conselhos também é bastante superior (BORBA, 2011; ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Diante das constatações acima, parece compreensível que estudos na área das IPs tenham identificado que seu funcionamento é permeado por vícios muito presentes na administração pública e nos partidos políticos, como a excessiva hierarquização e o patrimonialismo sob diferentes formas.

Não si deve descartar a possibilidade de que as relações das IPs com as práticas partidárias tragam consequências positivas, como uma melhor compreensão, por parte dos sujeitos, de embates e composições, comuns tanto a

essas vivências quanto às realizadas nas IPs. Deve haver uma especial preocupação, no entanto, com o fato de que essas articulações políticas se desenvolvem, comumente, de forma pouco transparente, contribuindo, possivelmente, para uma limitação de seu sentido democrático.

Um aspecto que também pode ser favorável às IPs relaciona-se às medidas destinadas a promover a *accountability*, entendida como a responsabilização dos gestores e da própria gestão governamental com relação à população, mediante transparência de seus planos e ações, não apenas no sentido quantitativo, mas também qualitativo, de modo a permitir que a população avalie e aprimore a gestão do Estado (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009), pois, como afirma Abrúcio (2007, p. 84), "a administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade".

No mesmo diapasão, ganha relevo, entre as propostas para o aprimoramento da gestão da coisa pública, a perspectiva da governança, que vai além da ação das autoridades constituídas. Ela é "entendida como exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais cidadãos e grupos articulam seus interesses" (DALLABRIDA, 2011, p. 16).

A governança pressupõe a existência de instrumentos efetivos de monitoramento das políticas públicas, de modo a favorecer o alcance de seus objetivos, sem perder de vista a melhoria da qualidade dos gastos governamentais. Requer também a articulação entre as diversas políticas, de modo a potencializá-las (BRANDÃO, 2011).

É bastante explícito que grande parte dos governos vinculados a diferentes partidos, ainda que tenham conceitos como a participação, a governança e a *accountability* como pontos importantes dos respectivos discursos políticos, não aportam peso significativo a medidas destinadas a materializá-las.

Não obstante às dificuldades inerentes ao cenário em comento, considera-se um avanço a enorme difusão das IPs³⁵ no país, particularmente dos conselhos de políticas públicas e, em menor medida, de direitos, em função do apoio que essas instituições receberam, ao menos em tese, de diferentes forças políticas.

³⁵ As IPs, sob a forma de orçamento participativo, sempre tiveram, e ainda têm uma difusão mais restrita às administrações municipais lideradas por partidos que se reivindicam de esquerda, notadamente o PT.

Quanto a esse apoio às IPs, mostra-se oportuno referir o fato de que a Câmara dos Deputados aprovou, no final de 2014, o Projeto de Decreto Legislativo, com origem naquela casa, nº 1491/2014, que “susta a aplicação do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências” (SIQUEIRA, 2014).

É emblemático o fato de que o Decreto 8243/2014 não tenha trazido maiores novidades, uma vez que grande parte das instâncias e procedimentos de participação política da sociedade é objeto de outras normas, algumas das quais aprovadas pelo próprio Congresso Nacional. Em outras palavras, o Decreto, em grande medida, apenas reafirmou normas preexistentes e definiu competências administrativas no âmbito da Presidência da República.

De acordo, entretanto, com a justificativa do PDC, o ato “corrói as entranhas do regime representativo”. Além disso, presta-se a viabilizar um 'aparelhamento' do Estado por organizações vinculadas ao governo de então (BRASIL, 2014). Nota-se que tais argumentos expressam dois tipos de críticas: a primeira com base em uma visão que se adéqua às características normativas sustentadas pelas teorias empíricas da democracia³⁶ e a segunda centrada em questões bastante circunstanciais.

A análise do imbróglio envolvendo o Decreto 8243/2014 sugere que esse acontecimento está relacionado tanto a uma motivação pragmática quanto a mudanças substanciais na macropolítica brasileira. Afirma-se isso em face das justificativas do PDC, da ampla maioria parlamentar formada em torno da sustação do ato, da não votação do PDC, até os dias de hoje, pelo Senado e do fato de que se tratava de uma norma instituída por um governo com uma relação bastante frágil com sua própria base parlamentar.

É provável que o episódio em comento tenha indicado uma perda de apoio às IPs por parte dos setores mais à direita no espectro partidário, mesmo que não tenham sido registradas transformações radicais na condução dessas instituições no sentido do enfrentamento ao *status quo* que suscitasse tal reação. Deve-se explicitar que o referido apoio, nas três esferas de governo, diz respeito, em muitos casos, a sua criação e a condições mínimas de funcionamento.

³⁶ Ver seção 2.1

A constatação de que o apoio as IPs, pelos maiores partidos políticos, tem sido bastante frágil e de que essas não apresentaram mudanças significativas na sua atuação, corrobora o entendimento de que grande parte de sua expansão quantitativa se deve a indiferença dos setores supracitados, além da implementação da dimensão participativa do projeto neoliberal. Nesse caso a elevação das críticas, feitas pelos partidos mais à direita no espectro político, provavelmente está ligada ao fortalecimento desse campo ideológico no país, que foi acompanhado, como seria razoável supor, por uma maior ênfase na perspectiva minimalista de democracia³⁷. Dito de outra forma, ao perceberem o ambiente mais favorável às concepções e práticas típicas de sua trajetória política, tais partidos assumiram-nas com maior ímpeto.

Além do avanço de práticas identificadas com o chamado elitismo democrático, outro aspecto que parece caracterizar o debate contemporâneo acerca da democracia é a tibieza das pautas e dos projetos publicamente defendidos, situação que parece coerente com a tendência à fragmentação das pautas da sociedade³⁸.

Grande parte dos constrangimentos à ampliação da democracia, alguns dos quais tratados nesta seção, diz respeito à força dos interesses econômicos em todos os níveis, desde o pessoal até o transnacional. Essa compreensão, bastante desenvolvida pela tradição marxista, entre outras perspectivas, suscita o entendimento de que o controle social está sujeito a esses e outros interesses.

Em tal perspectiva, o estudo das instituições destinadas a exercer esse controle deve explicitar que seu valor democrático em uma sociedade com enormes desigualdades, como a brasileira, está, em grande medida, relacionado à sua capacidade de incluir atores tradicionalmente marginalizados no processo decisório, de fortalecer suas pautas, de assegurar-lhes condições de demandar medidas redistributivas e de participar do ciclo de gestão das políticas públicas destinadas a garantir e efetivar direitos. Assim, as seções seguintes discutem, respectivamente, a composição e o funcionamento dos conselhos, sendo esses, experiências que, ao menos em tese, dedicam-se a esse propósito.

³⁷ Ver seção 2.1.

³⁸ Ver seção 2.2.

3.2 Os conselhos frente ao desafio da ampliação da participação social

As competências, modos de organização e de funcionamento dos conselhos, são, em regra, definidas pela respectiva norma³⁹ de criação e detalhadas pelos seus regimentos. Geralmente, esses colegiados contam com a participação de diferentes órgãos públicos e de organizações da sociedade, sendo que as características de tal participação se constituem como importantes condicionantes de sua efetividade.

Parece pertinente iniciar a discussão quanto a esse tema fazendo referência à centralidade dos atores que integram as IPs nas redes relativas às respectivas políticas públicas, bem como a centralidade das IPs para esses atores. Isso é necessário, pois se tem fortes indicações, conforme enfatiza Silva (2011), de que a capacidade dessas instituições em se consolidar como lócus de encaminhamento de questões relevantes é proporcional a ambos os níveis de importância supracitados, situação que se encontra exemplificada no quadro 1.

Quadro 1 – Nível de importância das IPs para os atores que as integram e desses para as respectivas redes.

		Centralidade dos atores na rede	
		Alta	Baixa
Centralidade das IPs para atores	Alta	Espaço de deliberação	Espaço de contestação
	Baixa	Espaço de legitimação	Espaço periférico

Fonte: Silva, 2011.

As diferentes IPs existentes distribuem-se a múltiplas distâncias dos quatro tipos referenciais, expressos no Quadro 1, sendo que tal caracterização impacta profundamente nas condições de efetividade de cada uma delas, dada a importância das duas variáveis em questão, pois o nível de interesse dos atores por uma determinada IP é de grande relevância para sua definição como um lócus válido de interação política e a importância dos atores nas respectivas redes indica a viabilidade de se tomar decisões, bem como a legitimidade das mesmas.

As variações em comento não são definidas pelos atributos pessoais dos atores, ainda que esses tenham importância, e sim por múltiplos interesses políticos

³⁹ Geralmente essa criação se dá por meio de Lei Ordinária.

e econômicos em meio aos quais se constituem estratégias diferenciadas de atuação organizacional.

Ainda em relação à composição dos conselhos, outras questões que parecem bem definidas pela legislação são a paridade e a representatividade. Essas recebem considerável ênfase nos discursos de governantes e/ou militantes, sendo, contudo, frequentemente negligenciadas.

A paridade deve ser entendida não apenas quanto ao número de representantes governamentais e não-governamentais, mas também quanto às condições de trabalho e acesso à informação (TEIXEIRA, 2000), de tal modo que haja um debate qualificado entre os conselheiros da sociedade civil e do governo⁴⁰, sendo que a abordagem desse tema, em sentido lato, é pouco desenvolvida no âmbito da legislação específica.

A representatividade relaciona-se ao sentido democrático da escolha dos conselheiros da sociedade civil, de tal forma que essa considere as múltiplas expressões dos segmentos a serem representados, inclusive no que se refere ao aspecto geográfico e à incorporação de vozes, comumente suprimidas do espaço público (TEIXEIRA, 2000).

Nesse ponto, é necessário fazer referência ao fato de que a teoria democrática comporta um importante debate quanto à legitimidade da representação. Tal debate é bastante aprofundado pelos autores que defendem uma perspectiva minimalista de democracia, porém é pouco desenvolvido pelos defensores da ampliação da participação política (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Uma atenção maior à questão da representação, por parte de pesquisadores e militantes empenhados nos processos participativos, seria bastante salutar, uma vez que a representatividade não-governamental nos conselhos, diferentemente⁴¹ daquela do poder público, legitima-se por meios diversos àqueles típicos do procedimentalismo que orienta o sistema eleitoral tradicional, o que impõe desafios empíricos e teóricos de grande expressão.

A legitimação das organizações da sociedade, como representantes da população nos conselhos, vincula-se ao reconhecimento da importância do

⁴⁰ Os desdobramentos desse tema são tratados nas seções 3.3. e 6.2.

⁴¹ A diferença refere-se ao fato de que os representantes do poder público são indicados por governantes eleitos com base em um consolidado, porém cada vez mais questionado, sistema representativo.

empoderamento de setores diretamente relacionados às políticas, objeto da atuação de cada colegiado, bem como ao entendimento de que essas organizações teriam considerável acúmulo de conhecimentos/ experiências relativas ao respectivo objeto.

A argumentação quanto à construção de alternativas democráticas ao sistema político tradicional é coerente com as palavras de Santos (2003). Ele afirma que “formas de relativização da representatividade ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas” (SANTOS, 2003, p. 54).

Em que pese se considerar acertada a posição de Santos (2003) deve-se atentar para dois desafios particularmente relevantes para o aprimoramento da representação não-governamental no bojo dos conselhos, identificados com base na obra de Sartori⁴² (1994): a chamada cultura da conciliação, ligada à difundida prática da retribuição, a qual se desenvolve em níveis mais ou menos explícitos; e a possibilidade de oligarquização, geralmente associada à falta de responsividade ao segmento representado.

As práticas em comento permeiam tanto os conselhos de políticas setoriais quanto os de direito e relacionam-se a mazelas como a ocorrência de representações orientadas por relações clientelistas (ROMÃO; MARTELLI, 2013), bem como a existência de colegiados cujo funcionamento tem baixíssima incidência, cuja função concreta é apenas o atendimento a uma determinada norma (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Essas são manifestações dos modelos patrimonialistas e burocráticos presentes no estado brasileiro, cujo enfrentamento tem sido um efeito desejável da atuação das IP desde seu surgimento na vida pública.

O combate a tais mazelas passa pelo aprimoramento da paridade e da representatividade. Ele encontra-se diretamente relacionado à capacidade de mobilização e ao apoio social demonstrado pelo colegiado ou, mais precisamente, pela representação da sociedade nesses espaços. Trata-se de assegurar que suas deliberações tenham força política. Isso não apenas requer que lhes seja dada publicidade, mas também a adoção de estratégias destinadas a dar visibilidade aos anseios e demandas dos cidadãos que, comumente, não participam desses espaços.

⁴² Trata-se de autor bastante crítico às chamadas inovações democráticas.

As medidas acima se tornam ainda mais relevantes, pois é possível identificar que há, no interior da sociedade, incluindo os próprios movimentos sociais, uma redução do prestígio das IPs, ligada a percepção de que elas não têm sido suficientemente capazes nem de contribuir para a materialização dos anseios da sociedade, nem de democratizar a comunicação entre esta e o Estado (SZWAKO, 2012).

A constatação em comento vem ao encontro do que afirma Wampler (2011b) quanto ao sentido pragmático da participação política, ou seja, o interesse da cidadania em participar desses espaços públicos tende a variar, conforme a percepção, ou não, de sua relevância para a melhoria de suas condições de vida. Vale lembrar que grande parte das organizações da sociedade apresenta uma base social com pouca organicidade⁴³.

Relativamente à representatividade e à mobilização, é importante retomar a noção de *accountability*, que apresenta uma dupla relevância no debate quanto à relação entre as IPs e a democratização: uma, referente à atuação dos seus membros como representantes de uma coletividade, com a qual assumiram responsabilidades de elevado grau de seriedade, assegurando-lhes, tanto quanto possível, condições de acompanhar e interferir em suas funções; e, outra, relativa à capacidade de tais instituições fomentarem o referido comportamento com relação aos agentes tradicionais do Estado.

Se as IPs, notadamente os conselhos, são uma realidade nos três níveis da federação, parece razoável que sejam adotadas medidas mais afirmativas a fim de que nelas seja ampliado o envolvimento da sociedade, mediante o uso de alternativas, como a constituição de fóruns, a expansão de debates e consultas públicas. Todas essas questões podem ser potencializadas por uma estratégia que, entre outros elementos, dê maior atenção ao uso das TICs, as quais têm sido amplamente utilizadas no cenário político contemporâneo, embora isso pareça não ocorrer no âmbito dos conselhos⁴⁴.

As iniciativas em comento mostram-se mais importantes quando se considera as constatações de Rennó (2003, p. 74-75), para quem o engajamento em organizações da sociedade civil, na América Latina, é condicionado, sobretudo,

⁴³ Ver seções 2.2. e 5.2.

⁴⁴ Não foram localizadas pesquisas quanto ao uso das TICs no âmbito dos conselhos.

pelas “oportunidades políticas⁴⁵”, ou seja, o estoque de capital social não seria tão relevante. O autor afirma que “instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais” (RENNÓ, 2003, p. 74-75).

A expressiva malha de instituições participativas no Brasil, que tendem a ser tomadas como espaços potencialmente propícios ao desenvolvimento de oportunidades políticas, pode ser relacionada ao enraizamento de convicções e práticas democráticas. Ocorre que os resultados referentes ao país encontrados no Estudo Sobre a Qualidade Democrática, realizado anualmente pela *Economist Intelligence Unit* (2016)⁴⁶, em 167 países, apontam em outra direção.

A nota recebida⁴⁷ pelo Brasil posiciona-o⁴⁸ entre as chamadas democracias falhas, entendidas como regimes nos quais, em que pese a ocorrência de eleições livres e a atenção às liberdades civis básicas, verificam-se fraquezas substanciais em outras dimensões, a exemplo de dificuldades com a governança, de cultura política problemática, além de reduzida participação política da população. A Tabela 1, traça uma comparação entre os resultados auferidos pelo Brasil nas edições dos anos de 2006 e 2015, do citado estudo.

Tabela 1 – Comparação do índice de qualidade democrática, nos anos de 2006 e 2015.

Ano	Processo Eleitoral e Pluralismo	Funcionamento do Governo	Participação Política	Cultura Política	Liberdade Civil	Pontuação Geral	Rank
2006	9,58	7,86	4,44	5,63	9,41	7,38	42
2015	9,58	6,79	5,56	3,75	9,12	6,96	51

Fonte: Adaptado de The Economist Intelligence Unit, 2016.

Nota-se, segundo os dados da Tabela 1, que o Brasil caiu 09 (nove) posições no rank, passando de 42º para 51º lugar. É particularmente relevante para este estudo a dimensão “cultura política”, cuja nota é auferida com base em 08 (oito) indicadores relativos à análise: (1) nível de coesão democrática da população; (2) grau de influência da religião sobre o Estado e a opinião da população acerca de; (3)

⁴⁵ Podem-se definir oportunidades políticas como “dimensões da luta política que incentivam as pessoas a se envolver em contensões políticas [...]” (TARROW, 1998, p. 20, tradução nossa).

⁴⁶ Empresa que publica a Revista Britânica *The Economist*.

⁴⁷ Expresso em uma nota que varia de 0 a 10, o índice é calculado com base em 60 indicadores agrupados em 05 (cinco) dimensões, conforme expresso na tabela 1. O score geral é calculado de acordo com a média simples entre aqueles auferidos em cada dimensão.

⁴⁸ Conforme a nota recebida, cada país recebe um nível de classificação quanto ao seu regime: Democracias Completas, Democracias Falhas, Regimes Híbridos e Regimes Autoritários.

liderança forte; (4) governo militar; (5) governo tecnocrático; (6) identificação da democracia com a desordem; (7) identificação da democracia como benéfica ao desempenho da economia e (8) apoio a democracia, de um modo geral.

Embora fuja ao escopo deste trabalho buscar explicações para o fato de que a ampliação das oportunidades políticas de que trata Rennó (2003), que no Brasil foi expressa pelo incremento no número e na variedade de conselhos (ALMEIDA et al, 2015), é extremamente pertinente considerar a significativa deterioração dos indicadores de cultura política, conforme apontado pela tabela acima, no mesmo período, em um movimento que contraria grande parte das teorizações quanto aos efeitos das IPs.

Tendo em vista que a análise de efeitos democratizantes das IPs, de forma genérica, apresenta grandes dificuldades, afirmações do tipo: mais IPs, mais pessoas envolvidas, igual a maior cultura política, não são heurísticamente adequadas e estão muito distantes de uma eventual comprovação empírica⁴⁹. Assim, é conveniente referir-se ao foco analítico que permite a avaliação dos efeitos relativos à ampliação dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios, que orientam esse estudo.

Com o propósito de avaliar a amplitude e qualidade da inclusão de novos sujeitos políticos nas IPs, questão de grande relevância para a literatura relativa à sua efetividade, Silva (2011, p. 241) propõe a observância de duas variáveis, “acesso” e “participação”. Essas podem ser expressas, respectivamente, por dois questionamentos: As IPs conseguem ampliar o rol de atores que têm acesso ao “processo de formulação e implementação” de políticas públicas? Uma vez no interior das IPs, os atores incluídos dispõem de condições adequadas para interferir em tal ciclo?

O primeiro questionamento refere-se aos critérios/mecanismos que viabilizam, ou não, a inclusão de um amplo leque de sujeitos nas IPs. Trata-se da formulação relativa à incorporação/seletividade presente na tipologia proposta por Silva (2011). Sua análise deve levar em consideração as questões levantadas acerca da representatividade e da mobilização da sociedade entorno das IPs.

O segundo está mais relacionado às dinâmicas internas dessas instituições, sobretudo à questão da paridade em sentido lato, o que vem ao encontro do que o

⁴⁹ Ver Introdução.

autor chama de simetria, a qual se refere à tensão existente entre participações mais ou menos hierarquizadas (simétrica/assimétrica).

O debate quanto à simetria é de grande relevância na medida em que o exercício do poder, nessas instituições, é permeado por desigualdades de naturezas técnicas e informacionais, sobretudo quando se compara a representação governamental e a da sociedade, as quais, como lembra Lavallo (2011), tendem a manter-se, pois costumam ser negligenciadas tanto no plano teórico quanto no prático.

Acrescente-se, ainda, aos desequilíbrios em tela, a estrutura para a realização do trabalho de conselheiro, o tempo destinado ao exercício de suas funções e as condições de vida de cada membro, que podem favorecer ou não o seu desempenho. Isso significa que, a depender da área de atuação e da satisfação/insatisfação de necessidades básicas, a paridade entre as representações pode tornar-se meramente formal.

O Quadro 2 sintetiza a explicação de Silva (2011) quanto às variáveis em questão.

Quadro 2 – Acesso e participação nas IPs.

		Critérios/Mecanismos de participação	
		Simétricos	Assimétricos
Critérios/Mecanismos de acesso	Inclusivos	Incorporação simétrica	Seletividade simétrica
	Excludentes	Incorporação assimétrica	Seletividade simétrica

Fonte: Silva, 2011.

De acordo com as variáveis expostas, pode-se dizer que a caracterização ideal de um conselho é aquela que se mostra altamente acessível e simétrica. Isso porque tal conformação maximiza as possibilidades de se aprofundar o caráter redistributivo das políticas públicas em benefício das parcelas populacionais, comumente ausentes dos processos decisórios.

De outro lado, a caracterização menos desejável apresenta-se como uma estrutura inacessível e assimétrica, cuja existência tende, apenas, a contribuir para a manutenção do *status quo* e, até mesmo, para o seu agravamento, na medida em que mascara práticas hierárquicas e elitistas.

As instituições realmente existentes tendem a situar-se em múltiplos pontos entre os tipos referenciais citados no Quadro 2. O exame desse posicionamento, com propósito de aferir a efetividade de uma dada IP é mais aconselhável quando a mesma têm posição central para atores relevantes⁵⁰ no ciclo de políticas públicas. Isso se deve ao fato de que a participação em espaços periféricos, ainda que em uma instituição caracterizada pela incorporação simétrica, tende a ser inócua, já que ela apresenta reduzidas possibilidades de interferir significativamente na definição da ação do Estado.

A argumentação exposta nesta sessão é contundente quanto às características dos principais condicionantes e efeitos diretamente relacionados à composição das IPs.

Entre os condicionantes destaca-se a relevância das IPs para os atores que com elas devem relacionar-se e desses para o respectivo ciclo de política pública. Essas e outras questões definem-se em meio a interesses organizacionais pouco transparentes, adversos indicadores de cultura política, registros de ampla crise de representatividade e significativas dificuldades de mobilização.

Quanto aos efeitos, deve-se ter especial atenção aos aspectos quantitativos e qualitativos da inclusão de novos atores, particularmente segmentos marginalizados, no bojo das IPs, sobretudo quando essas se conformam como espaços relevantes para o debate público e os processos decisórios em seu âmbito de atuação.

A compreensão dos processos subjacentes a efetividade dos conselhos requer, além da discussão quanto aos temas relativos à composição dos mesmos, um importante debate quanto aos desafios colocados ao exercício das suas competências, tema a ser trabalhado na seção seguinte.

3.3 Os conselhos de direitos como espaços políticos com múltiplas competências

⁵⁰ Essa questão encontra-se sintetizada no Quadro 1.

O tema em epígrafe está diretamente relacionado a três⁵¹ condicionantes da efetividade das IPs, elencados por Silva (2011), são eles: regras de funcionamento⁵²; gerência sobre recursos referentes à sua manutenção, bem como sobre aqueles destinados à execução das políticas em sua esfera de competência e posição em relação ao ciclo de políticas públicas, sendo oportuno abordar aspectos relevantes para a compreensão de tais condicionantes.

Em relação à análise das regras de funcionamento dos conselhos de direitos, tem-se que essas podem conferir-lhes funções deliberativas ou consultivas. É comum o acúmulo de ambas no mesmo colegiado, e isso também é uma característica dos conselhos setoriais de políticas públicas.

É igualmente trivial a definição de múltiplas atribuições para ambos os tipos de colegiados, elas costumam abranger: a elaboração, (incluindo a formação da agenda e a decisão) de políticas públicas, a sua fiscalização, bem como, em alguns casos, a execução direta de programas, projetos e/ou ações,

Tanto no que é comumente chamado de funções (consultivas e/ou deliberativas) quanto de atribuições (formulação, implementação e/ou fiscalização), verifica-se, em muitos casos, um descompasso entre as previsões legais e as objetivações cotidianamente construídas. A esse respeito, Wampler (2011b, p. 44) afirma que a existência de normas não é condição suficiente para sua materialização. Para ele: “consolidar o poder e a autoridade é um processo de longo prazo [...]”.

O fato do autor fazer as considerações acima reportando-se ao exemplo de experiências participativas cujas atribuições concentram-se em aspectos bem específicos, como a fiscalização ou a seleção de políticas públicas, corrobora o entendimento de que nos conselhos de direito a consolidação da autoridade é um processo ainda mais complexo, uma vez que eles possuem, frequentemente, atribuições bastante amplas, além de uma abrangência intersetorial, dado que os públicos desses colegiados necessitam das diferentes políticas do Estado. Isso potencializa os múltiplos interesses envolvidos, o volume de informações necessário ao trabalho e as demais variáveis inerentes à sua atuação.

⁵¹ O primeiro condicionante, relativo à centralidade das IPs para os atores a elas relacionados e desses para a respectiva rede de políticas públicas, foi tratado na seção 3.2.

⁵² Deve-se considerar que os aspectos legais são, no limite, determinados por variadas correlações econômicas, políticas, sociais, culturais e informacionais, ainda que possam, dialeticamente, influenciá-las.

Para maior compreensão das questões subjacentes a disparidade entre as disposições legais e a realidade dos conselhos de direitos, deve se considerar que caso um dado ato normativo atribua função deliberativa a um determinado colegiado e, no entanto, não disponha sobre aspectos relevantes de seu funcionamento, ele tende a não surtir os efeitos propalados⁵³.

É importante frisar que, mesmo havendo disposições legais favoráveis quanto às condições de trabalho, em muitos casos, os colegiados não contam com meios adequados para a realização de suas atividades, pois seus níveis de funcionamento dependem das interações concretas em cada realidade, permeadas por condicionantes econômicos, sociais e culturais, pouco propícios a práticas democráticas.

Ao discutir tais limitações deve-se considerar que é comum haver, inclusive na mesma esfera governamental, significativa desarmonia entre seus diversos atos normativos, especialmente no que se refere à sobreposição de competências. Essa sobreposição alcança, além dos órgãos típicos do poder executivo, os diferentes conselhos, cujas atribuições são concorrentes. Tal situação pode gerar controvérsias, sobretudo quanto à definição das políticas públicas. E, afinal, caso seja verificada divergência entre conselhos deliberativos ou desses com órgãos governamentais, qual definição deve prevalecer?

Parece oportuno referir-se ao fato de que houve certa banalização na definição das competências dos conselhos, sobretudo, de direitos. Tal fenômeno é condizente com a constatação de Silva (2011), segundo o qual tornou-se um sinal de desimportância a atribuição de, ‘apenas’, funções consultivas aos conselhos. Ou seja, na ânsia de demonstrar a importância/prestígio de um dado segmento, define-se que o respectivo colegiado terá função deliberativa, porém não se promove a necessária adequação de normas e, sobretudo, de práticas relacionadas à ampliação da democracia.

O fenômeno em comento é coerente com o fato de que, no Brasil, muitas leis são adotadas sem que sejam consideradas suas consequências práticas. Tal contingência, entretanto, não apaga a importância de tais normas como conquistas potencialmente geradoras de novos ganhos para a sociedade.

⁵³ “Propalados” foi aqui utilizado intencionalmente no lugar de “desejados”, pois, em situações como esta, não é possível afirmar que a intenção do Estado, expressa na conduta do legislador, seja de fato fomentar a democratização do processo decisório.

Quanto ao tema da gestão de recursos, por parte dos conselhos, é conveniente atentar para dois aspectos: o que é disponibilizado para a realização das atividades dirigidas diretamente pelo colegiado, incluindo a respectiva equipe técnico-administrativa, estrutura física, além de outros insumos necessários, e o nível de governabilidade desse sobre as dotações relativas à execução das políticas públicas que lhes são afetas.

O papel da equipe técnica administrativa é frequentemente negligenciado nos debates acerca do tema, porém sua importância é extremamente significativa devido à enorme diversidade de atividades e informações que devem ser processadas, de forma profissional e sistemática. Essa é uma tarefa difícil para os conselheiros, sobretudo não-governamentais, uma vez que são, em geral, voluntários.

A gerência sobre ambos os tipos de recursos parece ser uma realidade mais próxima aos colegiados de políticas setoriais, especialmente das áreas de saúde e assistência social, já que esses deliberam diretamente sobre os orçamentos das respectivas pastas. Essa competência encontra-se estabelecida pela legislação relativa ao Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Há, em alguns casos, aqueles conselhos de direitos aos quais se vinculam fundos específicos, criados a critério de cada ente federado, a exemplo de fundos dos direitos da pessoa com deficiência, da pessoa idosa, dos direitos difusos, entre outros, cujos recursos, em geral, devem financiar a aquisição de insumos para o próprio conselho e, notadamente, ações voltadas à orientação da sociedade.

De outro lado, muitos conselhos de direitos, em que pese sua função legalmente deliberativa, não exercem controle orçamentário, sequer das dotações disponibilizadas para a sua própria manutenção. Na verdade, em alguns casos, essas dotações nem mesmo existem.

No que concerne ao exame da posição dos conselhos em relação ao respectivo ciclo de políticas públicas, entendido como seu “[...] processo de formulação, decisão, implantação, controle e/ou avaliação [...]” (SILVA, 2011, p. 238), mostra-se fundamental considerar que esta posição se encontra diretamente relacionada à importância desses conselhos para os atores que deles participam, bem como à relevância dos atores para a correspondente rede de políticas. Ou seja, quanto mais central um determinado conselho for para o respectivo ciclo de políticas

públicas tende também a ser maior sua centralidade para os principais atores envolvidos.

As atribuições ligadas a formulação, decisão e execução das políticas públicas são levadas a efeito de formas muitíssimo variadas. Elas, de modo geral, requerem estreita sintonia entre os atores governamentais e não-governamentais, cabendo a esses últimos expressarem as necessidades do público que representam; ao mesmo tempo em que devem debater com os primeiros a melhor forma de atendê-las dentro das possibilidades organizacionais e orçamentárias disponíveis.

Quando da etapa de formulação, seria estratégico que os conselheiros, a partir de diagnósticos circunstanciados dos problemas em suas áreas de atuação, apresentassem e discutissem diferentes alternativas para o enfrentamento dos mesmos.

No que tange a decisão, essa costuma ocorrer entre opções previamente definidas pela administração pública, o que gera duas consequências: de um lado, restringe sua atuação e, de outro, torna mais objetivo seu trabalho. Isso é mais comum em orçamentos participativos (WAMPLER, 2011b), mas também pode ocorrer em conselhos.

Há, ainda de acordo com Wampler (2011b, p. 46), outra possibilidade, no âmbito da decisão, a de que os conselhos ajam como “ponto de veto” no que se refere, por exemplo, aos “orçamentos, relatórios anuais de monitoramento”. O autor, entretanto, ressalta: “[...] na minha experiência, a apresentação pelo Executivo dos orçamentos e dos relatórios anuais abre a possibilidade de uma discussão geral, mas, comumente, a aprovação desses é em grande parte pró- forma [...]”.

A participação dos conselhos na etapa de execução das políticas públicas expressa-se, fundamentalmente, na realização de eventos destinados à informação e à formação de diferentes segmentos, além da disponibilização de algo como consultorias a variados órgãos/ entidades, notadamente da administração pública (SANTOS, 2006). Tais ações, que focam nas características sociais e garantias legais, relativas a segmentos historicamente excluídos, são bastante recorrentes no âmbito dos conselhos de direitos.

A atribuição de fiscalização, exercida pelas IPs, além dos órgãos de controle interno e externo, refere-se à otimização dos recursos disponíveis, na medida em que se ampliam os meios para a checagem de sua adequada utilização por parte

dos governantes eleitos, dos burocratas, bem como dos demais indivíduos e organizações que prestam serviço ao Estado (WAMPLER, 2011b).

As iniciativas de controle/fiscalização envolvem também o monitoramento de violações de direitos, protagonizadas pelo próprio Estado e, inclusive, por particulares (família, estabelecimentos comerciais, de serviços, etc.). Tais violações mostram-se extremamente recorrentes, demandando dos colegiados pessoal e recursos materiais, via de regra, escassos.

Se, do ponto de vista legal, a fiscalização parece não estar sujeita a tantas controvérsias, isso não quer dizer que sua prática seja pacífica. Ao contrário. Segundo Wampler (2011b, p. 45), as atribuições das IPs exercem “pressões contraditórias” sobre os representantes da sociedade, na medida em que, quanto mais firme esses forem na atividade fiscalizatória, maiores as possibilidades de conflito com os atores governamentais, os quais tenderiam a rechaçar a colaboração no plano das ações propositivas, deliberativas e executivas, tratadas acima.

Muitas vezes, tem-se a impressão de que os representantes da sociedade são instados a optar entre a reivindicação e a cogestão⁵⁴. A questão é tratada por Bravo e Correia (2012) como expressão da tensão entre a colaboração funcional e a intervenção na política. A primeira estaria supostamente justificada pela ideia de consenso e bem comum, servindo aos interesses dominantes; a segunda, com a defesa de pautas em prol da maioria excluída.

As autoras afirmam que a ênfase na colaboração conduz ao esvaziamento do papel dos conselhos como “[...] um espaço de controle de setores organizados na sociedade civil sobre as ações do Estado” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136). Esse papel se encontra na origem do projeto democrático que ensejou a criação desses colegiados.

Não obstante a reflexão proposta por Bravo e Correia (2012), deve-se reconhecer a importância da construção de relações entre as organizações que os constituem e entre aquelas que com ele interagem, com base nas quais se desenvolvem “laços” (WAMPLER, 2011b, p. 48). Essas relações dão-se, inclusive, fora da estrutura dos conselhos, contribuindo para formação de alianças capazes de impactar nas agendas e deliberações. Nesse processo podem aproximar-se representantes governamentais e não-governamentais, entre si e com seus pares.

⁵⁴ Isso remete ao dilema com o qual parte da sociedade civil deparou-se na segunda metade da década de 1980, conforme referido na seção 2.2.

Certamente tais relações podem produzir múltiplos efeitos favoráveis, ou não, ao exercício de direitos por segmentos marginalizados. Ocorre que, considerando que preocupações sempre presentes nos governos são relacionadas à busca de autonomia quanto à aplicação de recursos públicos e a extensão de seu controle político. Deve-se ter especial preocupação com os interesses que permeiam as aproximações de que trata Wampler (2011b), uma vez que essas podem ter o objetivo de neutralizar a ação reivindicatória da sociedade.

O debate quanto à tensão entre colaboração e enfrentamento é particularmente complexo por vários fatores, entre eles destacam-se que o foco de conflitos não se refere apenas à atividade fiscalizadora, mas permeia todos os momentos do colegiado, bem como o fato de que, se é verdade que o conflito é essencial à atividade política, sua inexistência pode gerar o que, nas palavras de Campos (2011, p. 62), são “experiências-simulacro”, é também verdade que relações pouco colaborativas podem afastar os participantes. Ou seja, a adoção de posturas extremas tende a produzir o mesmo resultado, a inefetividade do colegiado. Assim, mostra-se razoável que os atores explicitem as suas pautas, além de procurar compreender as contradições subjacentes ao seu trabalho.

Tendo em vista a complexidade do ciclo de políticas públicas, incluindo a multiplicidade de atores envolvidos, não se pode negligenciar o fato de que uma mesma IP pode demonstrar-se central em uma das fases (formulação, decisão, execução e controle) do mesmo e periférica em outra.

A trajetória dos diferentes conselhos comporta grandes variações no que tange aos condicionantes em comento, sendo que esses produzem impactos igualmente diversificados sobre a efetividade de tais colegiados, a qual pode ser adequadamente apreendida, de acordo com Silva (2011), a partir de três⁵⁵ tipos de resultados, cabendo, aqui, fazer referência aquele relativo aos múltiplos produtos de sua ação, em particular suas deliberações, as quais incidem em níveis variados nas diferentes fases dos respectivos ciclos de políticas públicas, conforme evidenciado no Quadro 3.

⁵⁵ O resultado relativo ao nível de inclusão de diferentes atores nas IPs foi tratado na seção 3.2, enquanto que aquela concernente às características programáticas das políticas públicas e de sua operacionalização não serão objeto de discussão, em decorrência dos motivos expostos na introdução.

Quadro 3 – Tipos de IPs de acordo com a sua incidência no ciclo de políticas públicas.

Tipo de IP	Etapa do ciclo	Tipos de resultados
IP de consulta e diagnóstico	Identificação de problemas e demandas	Lista de demandas Diagnóstico de situação/problemas
IP de planejamento	Planejamento	Elaboração de análises Formulação de planos de ação
IP de alocação de recursos	Decisão sobre alocação de recursos	Definição de prioridades Seleção de projetos/ações
IP de formulação de políticas	Formulação de políticas	Deliberação sobre propostas de políticas
IP de fiscalização	Monitoramento	Acompanhamento de implementação Fiscalização do uso de recurso

Fonte: Silva, 2011.

A tipologia proposta por Silva (2011), no quadro acima, não é específica quanto a ações bastante caras aos conselhos de direitos, como é o caso da realização de atividades formativas e do monitoramento de múltiplas violações sofridas pelos seus respectivos públicos alvos, entretanto, mostra-se adequada para a identificação do papel de tais colegiados no que concerne aos aspectos mais gerais do ciclo das políticas públicas, com as quais esteja diretamente ligado.

É fundamental explicitar que, dados os constrangimentos a ampliação da participação política tratados no decorrer de todo este texto, mostra-se bastante razoável a existência de conselhos que tenham grandes dificuldades para apresentar produções coerentes com suas competências em relação aos respectivos ciclos de políticas públicas e, sobretudo, capacidade de viabilizar a incorporação de suas análises e deliberações nas ações do Estado.

A discussão em curso está diretamente relacionada ao tema da efetividade deliberativa. Esta diz respeito à afirmação de uma dada IP como locus capaz de “debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 113). Isso implica na possibilidade de sugerir e/ou alterar a sua forma e conteúdo.

Os estudos quanto à deliberação têm sido fortemente influenciados pela perspectiva da democracia deliberativa⁵⁶, sobretudo com base nos trabalhos de Jurgen Habermas, Andrew Arato e Jean Cohen. Para tal perspectiva, deve-se observar alguns princípios/exigências, que, de acordo com Almeida e Cunha (2011),

⁵⁶ Ver seção 2.1.

são: igualdade de participação e deliberação, inclusão deliberativa, publicidade, reciprocidade/razoabilidade, liberdade, provisoriedade, conclusividade, não tirania, autonomia e *accountability*.

Considerando que a concepção unitária de democracia deliberativa se apresenta como uma idealização, cujas exigências normativas estão extremamente distantes da desigual e multifacetada realidade, notadamente no Brasil, as formulações relativas aos momentos deliberativos parecem promissoras (SILVA, 2004). A esse respeito, deve-se dar voz a Avritzer (2011), que lembra a crítica de Goodin (2003; 2008), a:

[...] forma unitária como o modelo de deliberação opera [...] para ele seria necessário desagregar os diferentes momentos do processo deliberativo [...] assim, ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos no interior da democracia (GOODIN, 2008 apud AVRITZER, 2011, p. 17).

A perspectiva de momentos deliberativos trabalha com a constatação de que, no bojo das experiências participativas, não se tem uma realidade integralmente deliberativa e, sim, uma variedade de situações, umas com conteúdos mais deliberativos e, outras, com menos (AVRITZER, 2011).

Deve-se registrar que vem sendo internacionalmente debatido o tema da operacionalização do processo deliberativo e dos resultados que deles se esperam (FEDOZZI et al, 2012). A deliberação possui como características básicas, dentre outras, fidelidade ao processo que a gerou e precisão naquilo que pretende comunicar. Bobbio (2012), entretanto, ao estudar diferentes tipos de atividades deliberativas, identificou uma potencial contradição entre as características supracitadas, a qual pode ser expressa pela seguinte indagação: que tipo de conclusão é mais adequada: aquela que retrata o processo ou a que comunica decisões/sugestões?

Embora seja razoável defender que a simples promoção do debate em igualdade traz efeitos benéficos, no caso dos conselhos com funções deliberativas, ou mesmo consultivas, parece adequado que suas conclusões expressem propostas e/ou escolhas. Isso não significa descuidar-se do processo que leva a essas, tampouco de outras iniciativas que podem ser construídas nos colegiados.

Aqui é indispensável fazer referência aos conselhos de direitos como espaços de fomento à mobilização de atores no sentido de avançar, em uma

perspectiva qualitativa e quantitativa, na reivindicação de pautas capazes de proporcionar a visibilidade, o reconhecimento público de direitos negados a parcelas expressivas da população e a disponibilização de políticas redistributivas a eles dirigidas, sendo de enorme relevância que os próprios usuários de tais políticas sejam protagonistas do debate público.

A ação reivindicatória dos conselhos de direitos pode expressar-se, inclusive, no seu uso para obtenção de informações e contatos que favoreçam o acionamento de agentes do Estado, como é caso do Ministério Público (MP) e da Defensoria Pública (DP), o que amplia as possibilidades de obtenção de conquistas necessárias tanto à melhoria das condições de vida dos segmentos envolvidos quanto à retroalimentação de suas lutas políticas, o que pode contribuir para avanços quanto aos quatro condicionantes de que trata Silva (2011).

O variado rol de competências dos conselhos de direitos impõe enormes exigências sobre os seus integrantes, especialmente aqueles que representam a sociedade. Wampler (2011a, p. 157) ressalta que esses devem se dedicar a duas ramificações da política: aquelas destinadas a produzir ações governamentais:

De caráter incremental que recompensem o conhecimento e os detalhes técnicos, a participação em várias reuniões, a deliberação pública, as negociações privadas e a estreita colaboração com funcionários do governo. Eles também devem ser capazes de mobilizar suas comunidades.

Diante de tamanhos desafios, parece oportuno lembrar as palavras de Campos (2009) quanto à participação qualificada dos cidadãos nas IPs. O autor pressupõe três dimensões básicas em sua atuação: política, materializada na mobilização visando influenciar a agenda governamental; técnica, consubstanciada na análise das políticas públicas e ética, expressa no compromisso com a transformação da sociedade, com base em valores como solidariedade e justiça social.

Essa seção explicitou que os conselhos de direitos podem apresentar grande diversidade em suas competências, sendo que elas variam de acordo com a norma que regula cada um deles. É comum que tal legislação confira-lhes a prerrogativa de atuar em diferentes fases dos respectivos ciclos de políticas públicas. Tal atuação envolve tanto práticas conflitivas quanto colaborativas.

Outros dois condicionantes, bastante influenciáveis pelas definições legais, que foram destacados para o debate quanto às competências dos conselhos de direitos, referem-se à governabilidade dos colegiados sobre recursos públicos, bem como a importância dos conselhos para o ciclo das políticas a eles relacionadas.

Uma vez expressos os três condicionantes mais diretamente ligados a discussão quanto as competências dos colegiados, deve-se lembrar que eles se expressam nos produtos (análises e deliberações) que o conselho consegue entregar, cuja avaliação permite identificar a (s) etapa (s) do ciclo das políticas públicas com a (s) qual (is) um dado conselho mais se aproxima.

As produções em tela são fortemente relacionadas a dinâmica de trabalho dos colegiados que é permeada pelos desafios de se constituir ambiente propício a deliberação, sobre a qual vicejam múltiplos debates, tanto no que se refere às competências legais para deliberar, já que a prerrogativa de desenhar as políticas públicas é exercida por muitos outros órgãos⁵⁷, quanto no referente à teoria democrática, a qual estabelece uma série de requisitos para o êxito desse processo, sendo que vários deles são pouco factíveis na realidade brasileira.

Uma questão central ao longo de todo este capítulo refere-se a um profundo descompasso entre as formulações de caráter normativo das teorias relativas ao tema, as determinações legais e a realidade vivenciada pelos conselhos. Tal fenômeno, que não é privilegio desta matéria, deve-se a inúmeros fatores, muitos aqui referidos e, particularmente, caros para a análise do CEDPD/PA.

Entre os diferentes pontos abordados, parece essencial lembrar que o ímpeto de criação de conselhos, intensificado a partir da ANC, foi corroborado pelo desenvolvimento de forças políticas antagônicas, as quais, por um lado, defendiam a diminuição do Estado e, por outro, o desenvolvimento de políticas sociais como vitais para a construção de uma sociedade democrática.

Em meio a tal processo, formulou-se o conceito de controle social, contudo, parece explícito que se trata de um controle bastante relativo, já que tanto o Estado quanto a sociedade não são monolíticos e compartilham uma cultura política pouco democrática, fato que cria enormes embaraços para o desenvolvimento das práticas defendidas pela democracia deliberativa.

⁵⁷ Uma vez programadas as políticas públicas, essas são, ao menos de forma genérica, submetidas ao poder legislativo, na forma de projeto de lei.

Fica patente a interdependência entre os quatro condicionantes apontados por Silva (2011), bem como que eles podem ser aprimorados por avanços quanto a paridade, a representatividade e a mobilização social, no âmbito dos conselhos de direitos, sendo que tais avanços podem, em certa medida, ser decorrentes dos três resultados que expressam a efetividade das IPs.

Os obstáculos, até agora colocados, parecem potencializar-se diante do objeto empírico desta pesquisa, uma vez que esse se refere à atuação da sociedade e do Estado no sentido de tornar mais democráticas as políticas públicas voltadas a um segmento com fortíssimo histórico de exclusão e cujas iniciativas atuais destinadas ao combate de tal situação enfrentam múltiplos desafios. Esse debate será o foco do próximo capítulo.

4 A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA AGENDA PÚBLICA: DA EXCLUSÃO TOTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

De modo geral, a melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência, a exemplo de outros temas análogos, resulta da interação entre diferentes aspectos: distribuição de renda, ação das forças econômicas, movimentações políticas, ordem jurídica e ação concreta do Estado.

Dessa forma, na primeira seção, buscar-se-á, em linhas gerais, conectar as questões em comento por meio de uma retrospectiva histórica em que se destaca a imagem socialmente construída desse segmento. O propósito é salientar a complexidade do tema.

Na segunda seção, serão traçadas as principais características da legislação relativa ao tema e das políticas públicas destinadas a combater a exclusão legada a essa população no Brasil, com ênfase no programa intersetorial "Viver Sem Limites", desenvolvido pelo Governo Federal.

A inclusão deste capítulo no presente trabalho tem o propósito de explicitar os desafios políticos, culturais e sociais inerentes ao tema, de maneira que a análise do objeto empírico possa levá-los em consideração. Isso certamente implica a necessidade de enriquecer a metodologia avaliativa, ora utilizada, com elementos capazes de exprimir as nuances e sutilezas do tema.

4.1 Breve trajetória social das pessoas com deficiência: interação entre ordem social, estigmas, luta por direitos e oferta de serviços

Esta retomada histórica será realizada mediante uma abordagem em linhas gerais e, por isso, determinados contextos podem apresentar características bastante diferentes das linhas esboçadas neste trabalho. Isso decorre do fato de que a história desse tema, como a da humanidade em geral, não é linear, tampouco uniforme. Assim, características atribuídas a determinados períodos/sociedades podem estar, em maior ou menor medida, presentes em outras.

Segundo Bianchetti (1998), nas sociedades nômades não estratificadas em classes sociais, as pessoas que nasciam ou adquiriam limitações físicas que as tornavam significativamente diferentes dos seus pares, eram totalmente excluídas. Não se pode afirmar, no entanto, que essa eliminação era generalizada, pois uma

recente descoberta arqueológica apresenta evidências de que pessoas com deformações congênitas poderiam chegar a idades avançadas para os padrões da época (CRESPO, 2009).

O pouco domínio da natureza exigia do indivíduo "aptidão plena" para a garantia de sua sobrevivência e do grupo. Fica claro, em tal contexto, que a rejeição das pessoas com deficiência, que eram, em geral, deixadas à própria sorte, tinha um caráter bastante pragmático e era socialmente aceita, pois se tratava de eliminar os indivíduos tidos como incapazes de enfrentar os desafios diários. Essas atitudes podem ser identificadas em maior ou menor grau em sociedades indígenas contemporâneas (BIANCHETTI, 1998).

Duas das sociedades mais conhecidas da Antiguidade, Grécia e Roma, estavam divididas, sumariamente, em duas classes. Na base, ficavam os escravos (populachos), responsáveis pelas atividades materialmente produtivas, de cujo trabalho pouco se beneficiavam, e que viviam, em regra, à margem de qualquer participação em atividades que pudessem elevar sua condição social. No topo mantinham-se os cidadãos e suas famílias, que usufruíam das riquezas produzidas e podiam dedicar-se aos estudos, fato que viabilizou o desenvolvimento de diferentes formulações teóricas.

Em tais sociedades, a exclusão das pessoas com deficiência agregou uma motivação de caráter ideológico. Tratava-se de eliminar quem fugia do ideal de ser humano rigidamente instituído. Em muitos casos, isso acontecia logo após o nascimento. Nas palavras de Bianchetti (1998, p. 29), havia uma "eugenia radical, na fonte". O modelo mais conhecido de tais práticas era a sociedade espartana. Acrescente-se o fato de que se um escravo adquirisse alguma deficiência que levasse ao entendimento de sua incapacidade para o trabalho, esse também estava sujeito à eliminação.

Aranha (2001) lembra que algumas pessoas com deficiência ou eram usadas para o entretenimento de outras ou ficavam absolutamente desassistidas. Em se tratando de indivíduos que dispusessem de condições socioeconômicas mais favoráveis, esses poderiam dedicar-se a outras atividades, inclusive intelectuais.

Para designar essas pessoas, utilizavam-se expressões como "aleijados", "cegos", "coxos" e outras correlatas, termos presentes nos escritos da época e também nos livros que compõem a Bíblia de judeus e cristãos. Observa-se que,

ainda hoje, essas palavras são utilizadas tanto para designar os sujeitos que, de fato, tem uma deficiência, quanto para ofensas.

Durante a Idade Média, é de amplo conhecimento que a sociedade estava dividida, basicamente, em três classes: a nobreza, que possuía o poder político-econômico; o clero, que detinha grande parte do conhecimento disponível na época e utilizava-se da autoridade religiosa para manter a ordem social, com favorecimento apenas a essas duas primeiras classes; e, na base da sociedade, a grande maioria da população, os servos, responsáveis pelas atividades materialmente produtivas. Eles, em grande parte, viviam em condições semelhantes a dos escravos.

A Igreja Católica, portanto, desempenhava um papel preponderante como reguladora da vida social. Nesse contexto, as pessoas nascidas com deficiência não eram mais, por padrão, exterminadas, mas deixadas de lado, permanecendo vivas por serem "Criaturas de Deus". Para tanto, contavam com o espírito caridoso de outras e, tal como na antiguidade, poderiam ser utilizadas para a diversão de terceiros.

As pessoas com deficiência passaram, assim, a ser consideradas como seres humanos, e suas limitações tinham uma explicação de origem religiosa. Uma das visões difundidas nessa época sobre o "diferente" identificava-o, de acordo com Pessotti (1984 apud ARANHA 2001, p9), como "expiador de culpas alheias, ou um aplacador da cólera divina a receber, em lugar da aldeia, a vingança celeste, como um para-raios [...]".

A discussão sobre o caráter metafísico da deficiência é aprofundada por Bianchetti (1998, p. 30), que afirma: "o indivíduo que não se enquadra no considerado 'normal' ganha o direito à vida, porém, passa a ser estigmatizado, pois para o moralismo cristão/católico a diferença passa a ser um sinônimo de pecado". O autor destaca, ainda, que o entendimento da deficiência como castigo já vinha sendo adotado desde a antiguidade, fato exemplificado tanto pelas narrativas decorrentes da mitologia grega, quanto por diferentes passagens bíblicas.

É impossível referir-se ao contexto histórico em questão sem citar as perseguições inerentes à "Santa Inquisição", que, ao punir severamente os hereges ou desviantes, passou a representar um grande perigo para as pessoas com determinadas deficiências, em especial psíquica e auditiva, em função da ideia de que elas poderiam estar "possuídas pelo demônio" (ARANHA, 2001).

Vale registrar que, na Idade Média, surgiram as primeiras instituições de internamento (ARANHA, 2001) e, ao seu final, Irmandades de Caridade também denominadas como Santas Casas de Misericórdia, originadas da ideia de que a ajuda aos mais necessitados favorecia aos homens encontrar a salvação.

O surgimento e a posterior consolidação do capitalismo, nos séculos seguintes, implicaram a redução do poder da Igreja e da nobreza, com crescente importância do papel político-econômico da burguesia e o paulatino avanço do pensamento liberal e da ciência. Tais características são marcas registradas do período que se costumou denominar de Idade Moderna, no qual se consolida uma nova explicação sobre as deficiências fora da perspectiva metafísica. Trata-se de compreendê-la a partir de uma visão orgânica, como decorrente de fatores naturais (ARANHA, 2001).

O Pensamento Liberal, difundido pela burguesia no processo de consolidação da sua hegemonia, estabelecia, entre outras ideias, a de que o corpo humano é uma máquina, entendimento que levou à conclusão de que as alterações significativas na "máquina humana" eram disfunções que precisavam ser "consertadas". Essa ideia impulsionou o advento de uma abordagem médica, que viria a tornar-se bastante influente na relação entre a sociedade e a pessoa com deficiência (BIANCHETTI, 1998).

Em meados do Século XVI, tal concepção fez com que asilos, conventos e outras instituições de custódia ampliassem sua atuação junto a esse público. Elas caracterizavam-se, no entanto, como depósitos de pessoas, sem garantir a elas o atendimento humano adequado. Essa situação era reforçada pelos cientistas da época, que, de forma geral, concordavam sobre não haver muito a fazer pelos indivíduos considerados deficientes, sendo o melhor caminho segregá-los para sua própria proteção e da sociedade. (BIANCHETTI, 1998).

Os locais em questão enquadram-se no conceito, referido por Goffman (1974, p. 11), de Instituições Totais, as quais não se destinavam apenas às pessoas com deficiência, eram espaços "[...] de residência e de trabalho, onde um grande número de indivíduo, com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada".

Em meio à necessidade de cumprir as promessas de avanço da modernidade e de responder, ainda que precária e seletivamente, às demandas

sociais, buscou-se ofertar às pessoas com deficiência um tratamento humanizado e eficaz, motivando a consolidação, já no século XIX, do que Aranha (2001) denomina de "Paradigma da Institucionalização". Essa foi a primeira forma sistematizada de relação entre a sociedade e as pessoas com deficiência, e consistia na retirada dessas pessoas de suas comunidades para serem internadas em "hospitais", "escolas" e instituições correlatas.

No Brasil, foi criado no ano de 1841, o Asilo D. Pedro II, hoje denominado Instituto Phillippe Pinel, dedicado ao recolhimento e cuidados especializados dos "loucos", "de forma isolada" (CABRAL, 2015). Embora tenha sido instituído por ato do Imperador, tratava-se de uma organização privada, mantida "pela Irmandade de Misericórdia" (CABRAL, 2015).

A criação⁵⁸, em 1854, do Imperial Instituto dos Meninos Cegos (hoje Instituto Benjamin Constant – IBC) sob a administração do Governo do Império, foi impulsionada por relações pessoais entre membros da corte e o Imperador D. Pedro II, tendo sido determinado que apenas 1/3 (um terço) das vagas do estabelecimento seriam ocupadas por pessoas pobres (CABRAL, 2015).

O Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (1856), hoje Instituto Nacional de Educação dos Surdos (INES), foi originalmente criado como instituição privada e, em seguida, assumida pelo Estado, sendo parte dos recursos do seu funcionamento proveniente da Igreja Católica.

As instituições citadas permaneceram, por longo período, dependentes de doações privadas para a sua manutenção. Até início do século XX, a ação do poder público nesta área foi, basicamente, centralizada nessas organizações localizadas na cidade do Rio de Janeiro então capital do país.

Além das ações governamentais segregacionistas era muito frequente que as próprias famílias adotassem práticas extremas em relação às pessoas com deficiência e doenças graves. Elas poderiam ser ocultadas, abandonadas, utilizadas para obtenção de recursos financeiros e/ou sofrer outras privações, prática existente até os dias atuais, porém, em menor proporção.

Em que pese a escassez de estatísticas quanto à proporção de atendimento a essas pessoas em relação ao total da demanda no país, pode-se afirmar que esta era bastante reduzida, realidade que só viria a ser alterada, substancialmente, no

⁵⁸ O surgimento dos institutos de cegos e surdos deu-se no contexto da reforma Couto Ferraz, inspirada no "modelo de instrução francesa" (CABRAL, 2015).

final do século XX. A análise de tal situação não pode ser apartada do grave quadro de exclusão social, existente desde a colonização, com base na subtração dos recursos naturais.

Vários fatores, ainda durante o período colonial e império, potencializaram os efeitos nocivos desse modelo, como a maciça utilização de uma força de trabalho escravizada até o final do século XIX e a quase inexistência de ações estatais destinadas ao conjunto da população, de modo geral.

É importante registrar que, mesmo no período republicano, foi tardia a adoção de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida do conjunto da população e, particularmente, das pessoas com deficiência. A pouca atenção que elas recebiam era baseada, quase exclusivamente, em práticas segregatórias fundadas na caridade e na sua institucionalização, pelo menos até os anos de 1950 do século XX.

No início do século XX começaram a surgir organismos não governamentais destinados à prestação de serviços nas áreas de educação, saúde e assistência para tal segmento. Essa atuação se expandiu, principalmente, em função da diminuta oferta desses atendimentos por parte do poder público.

Intensificou-se a conquista de direitos civis, políticos e sociais em grande parte da humanidade, com destaque para a adoção, pela ONU, da Declaração dos Direitos Humanos, no ano de 1948 e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, entre outros. É, no entanto, indubitável que, para a maioria da população mundial, o exercício de tais direitos não se tornou uma realidade em face da grande desigualdade econômica e de acesso a programas sociais (FAQUIN; PAULILO, 2009; HOBBSAWM, 1995). As pessoas com deficiência, obviamente, fazem parte de tal contexto.

Após a segunda guerra, em meio a consideráveis avanços científicos, verificou-se a criação e/ou expansão, na Europa, nos Estados Unidos e, mais lentamente, em outras partes do mundo, de programas relativos à adaptação de logradouros, à educação, à saúde, à assistência social e ao desporto, entre outros, destinados a esse público, especialmente às pessoas que adquiriram deficiência nos conflitos bélicos (SANTOS, 1995).

Em meio a um quadro de brutal falta de atenção ao tema por parte do Estado brasileiro, duas iniciativas voltadas ao atendimento desse público viriam a se destacar: o movimento pestalozziano e o apaeano, cujas primeiras organizações

foram o Instituto Pestalozzi de Canoas, no estado do Rio Grande do Sul, em 1926; e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), na cidade do Rio de Janeiro, em 1954, recebendo, esta última, forte influência norte-americana.

Essas organizações, sobretudo a APAE, viriam a ter grande capilaridade no atendimento às pessoas com deficiência (particularmente intelectual e múltipla) no território nacional. Em muitos municípios brasileiros, elas apresentavam-se como as únicas ofertantes de serviços educacionais especializados⁵⁹.

Ainda no final dos anos de 1950, houve um significativo aumento da importância desse tema na agenda pública brasileira, verificando-se as primeiras medidas, em âmbito nacional, para descentralizar e fomentar políticas públicas, especialmente na área da educação (MAZZOTA, 1996; ARANHA, 2001; BRASIL, 2010).

O Paradigma da Institucionalização, até então hegemônico, passa a ser amplamente identificado com a ideia de exclusão. Tem-se então a emergência do movimento pela integração social, conceito que passa a orientar, ao menos em parte, as ações governamentais nesta área.

Trata-se da abertura dos espaços sociais às pessoas com deficiência, as quais sofreriam adaptações pontuais sem alterações profundas em suas estruturas, recaindo sobre os interessados a responsabilidade de adequar-se a elas. É explícita a influência do princípio de normalização, cujo propósito é tornar a vida das pessoas com deficiência o mais semelhante possível à daquelas ditas normais a fim de que possam ser integradas à sociedade (BRASIL, 2010).

No bojo desse processo, os anos de 1950 testemunharam a ampliação da oferta de estruturas voltadas ao segmento, sobretudo escolas especiais, caracterizando o que Aranha (2001) chama de "Paradigma de Serviços". Concomitantemente, são implantadas as primeiras classes especiais nas escolas comuns.

Não há dúvidas de que tais acontecimentos tenham representado um avanço considerável, no entanto, fizeram-se acompanhar pelo chamado modelo médico da deficiência, cujas origens remontam, como visto anteriormente, ao advento da ciência moderna. Trata-se de uma abordagem que considera a

⁵⁹ Embora se tenha utilizado a expressão Serviços Educacionais Especializados, tem-se consciência de que, em muitos casos, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, essas organizações não contavam com estrutura e profissionais adequados.

deficiência como limitação/patologia do indivíduo, o qual é visto como paciente, de tal forma que se chega a ignorar, como definidora das limitações, a interação entre as características do indivíduo e a sua realidade social, econômica, cultural etc.

No Estado do Pará, a introdução do tema "pessoa com deficiência" na vida pública foi análoga ao que ocorreu no âmbito da União. Em 1892, foi fundado o "Asilo dos Alienados"⁶⁰; em 1953, o Governo do Estado instalou a Escola de Cegos⁶¹ e em 1960, a Escola de Educação de Surdos-Mudos Astério de Campos⁶². Coube a sociedade instituir, em 1962, a Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE), em Belém (PARÁ, 1996).

O avanço do entendimento de que as pessoas com deficiência são titulares de direito e das iniciativas para efetivação desses é resultado, em grande medida, da organização social relativa ao tema, intensificada no século XX. Esse movimento, cujo protagonismo inicial foi basicamente das famílias e de outros envolvidos, foi sendo assumido pelas próprias pessoas com deficiência.

Embora haja registros anteriores, foi a partir dos anos de 1950 que se verificou uma ainda tímida intensificação da organização das próprias pessoas com deficiência, cuja gênese remete aos grupos informais constituídos, em muitos casos, com base na convivência experimentada no âmbito dos serviços então disponibilizados a esta população (BRASIL, 2010).

Os propósitos gerais das iniciativas associativas, até o final da década de 1970, eram a socialização com seus pares, a ajuda mútua e a realização de práticas desportivas, verificando-se, contudo, além dessas, diferentes ênfases nessa organização, sobretudo de acordo com a respectiva área de deficiência.

Entre as pessoas cegas era significativa a dimensão econômica de seu associativismo, o qual envolvia, principalmente artesãos e vendedores autônomos. No início dos anos de 1960, nota-se uma diversificação desse movimento e sua agenda assume um tom mais contestatório.

A organização das pessoas com deficiência física também decorria de fatores econômicos bastante fortes. Tratava-se da conjugação de esforços para viabilizar a venda de produtos de baixo custo em locais de maior fluxo de pessoas, havendo um claro "apelo à caridade" (BRASIL, 2010, p. 35).

⁶⁰ Esse estabelecimento foi transformado, em 1937, no Hospital Psiquiátrico Juliano Moreira.

⁶¹ Atualmente denominado de Unidade Educacional Especializada José Álvares de Azevedo.

⁶² Atualmente denominado de Unidade Educacional Especializada Prof. Astério de Campos.

As pessoas surdas tinham (e ainda têm), como um importante motivo para reunir-se, a utilização e a valorização da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) como afirmação de sua identidade cultural, uma vez que até então essa sua expressão linguística natural⁶³ era, via de regra, impedida.

É amplamente aceito o entendimento de que o movimento político, propriamente dito, das pessoas com deficiência surge na década de 1970 (CRESPO, 2009; BRASIL, 2010), como resultado de um conjunto de aspectos sociais, políticos e econômicos inerentes à conjuntura do país. Entre esses aspectos se destacam a vertiginosa urbanização, a luta pela construção de um regime democrático e a adoção de uma postura progressista, em matéria de direitos, por parcela significativa da classe média urbana, da qual foi oriunda grande parte dos militantes que lideraram o nascente movimento.

O marco da organização política das pessoas com deficiência foi a criação da coalizão Pró-Federação Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, no ano de 1979, a qual apresentava uma agenda explicitamente reivindicativa, tanto para o governo quanto para a sociedade.

A partir de então consolida-se a oposição entre organizações de e para pessoas com deficiência: as primeiras compostas e geridas, exclusiva ou predominantemente, por essas pessoas; e, as segundas, prestadoras de serviços ao segmento, e, em geral, dirigidas por pessoas sem deficiência.

Entre 1979 e 1983 verificou-se importante esforço no sentido de assegurar, em âmbito nacional, uma unidade organizativa ao movimento, expressa na coalizão supracitada, que, todavia, foi desmobilizada sem que fosse fundada a Federação inicialmente pretendida.

O motivo publicamente defendido para o desaparecimento da coalizão foi o de permitir melhores condições de se tratar as especificidades de cada área de deficiência em organizações próprias, as quais deveriam reunir-se no que seria o Conselho Brasileiro de Entidades de Pessoas Deficientes. Esse, no entanto, nunca chegou a ser criado.

Ponto marcante na organização das pessoas com deficiência é a articulação entre a luta pela adoção de leis e políticas públicas e sua afirmação como sujeitos da própria história, uma vez que tanto a família quanto a sociedade, de um modo

⁶³ É comum, entre estudiosos e militantes da área, considerar que a Língua de Sinais é a língua materna da pessoa surda, portanto, sua língua natural.

geral, sob o argumento de protegê-las, praticam o cerceamento de sua autonomia e de outros direitos básicos.

O Governo Brasileiro, como importante resposta à mobilização relativa ao tema, criou a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), por meio do Decreto nº 93.481/86 (BRASIL, 1986). No ano seguinte, o Decreto nº 94.806/87 instituiu o seu Conselho Consultivo (BRASIL, 1987), primeira instância, no âmbito do governo federal, legalmente constituída de participação social relativa ao tema. Suas atribuições eram "opinar sobre o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, apresentar sugestões para o encaminhamento dessa política e responder a consultas formuladas pela Coordenadoria". Esse colegiado não tinha composição paritária, e a maioria de seus membros representava órgãos da administração pública federal.

O movimento das pessoas com deficiência⁶⁴ teve destacada atuação no âmbito da ANC, resultando em relevantes conquistas no texto constitucional, indispensáveis ao exercício da cidadania (BRASIL, 2010), uma vez que, além dos direitos gerais inerentes a todos os cidadãos, a carta magna explicitou a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, acerca da edição de normas e da promoção de ações voltadas a esse segmento.

A promulgação da Lei Federal nº 7.853/89 foi um dos primeiros desdobramentos da CF/88. Seu texto:

Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências (BRASIL, 1989)

Em face do escopo deste trabalho, deve-se destacar, entre os dispositivos de tal norma, aquele que reconhece a legitimidade das entidades representativas das pessoas com deficiência para realizar a fiscalização e a defesa dos seus direitos, bem como a ratificação do conselho consultivo da CORDE.

Como é de praxe em situações análogas, os avanços legais fomentaram uma considerável ampliação da atenção dispensada pelo estado brasileiro a esse

⁶⁴ É emblemático que a produção acadêmica relativa à sociedade civil não faça referência à organização desse segmento. Entre os textos consultados, o único que trata do tema é o volume editado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (BRASIL, 2010).

público, tanto no que se refere a iniciativas legislativas, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, quanto a investimento de recursos públicos na área.

No estado do Pará, no início da década de 1980, grupos que já vinham sendo constituídos pelas próprias pessoas com deficiência tomam a forma de associações legalmente instituídas. Em 1981, é fundada a Associação dos Portadores de Deficiência (APPD) e, em 1983, a Associação de Deficientes Visuais do Pará (ADEVIP), a partir das quais várias outras organizações surgiram nos anos seguintes.

No âmbito estadual, o primeiro espaço de participação social voltado a esse tema foi o Fórum Permanente de Ações Unificadas às Pessoas Portadoras de Deficiência, Altas Habilidades e Conduas Típicas, criado em 1995, sem previsão legal. Seus objetivos eram planejar, coordenar, articular e acompanhar políticas voltadas a essa parcela da população. O fórum possuía uma coordenação paritária composta por organizações governamentais e não-governamentais. Seu funcionamento era, em grande medida, marcado pela informalidade e pelo tratamento pontual de determinadas questões⁶⁵, com reduzida incidência no conjunto das políticas públicas.

Em um movimento que parece coerente com o que Sorj e Fausto (2015) chamam de terceira onda⁶⁶ da sociedade civil, verifica-se uma fragmentação da ação das organizações nessa área. Esse fato ficou explícito, no fórum supracitado, pela ausência de pautas comuns, fenômeno fortemente sentido em todo o país desde o encerramento dos trabalhos da ANC. Ressalta-se que essa articulação não significa a supressão de diferentes posicionamentos e, sim, a mobilização em torno de temas de interesse do segmento, resguardando-se o necessário pluralismo.

Não obstante a reduzida disponibilidade de estudos a esse respeito, e sempre considerando a pequena parcela de pessoas organizadas em movimentos propriamente políticos nessa área, é possível identificar⁶⁷, após a década de 1980, dois movimentos de grande relevância.

O primeiro se refere à ação das próprias pessoas com deficiência, que passam a organizar e assumir a gestão de entidades mais identificadas com o que

⁶⁵ As informações relativas ao funcionamento desse fórum devem-se à memória do pesquisador, que dele participou por vários anos.

⁶⁶ Ver seção 2.2.

⁶⁷ Esse movimento foi percebido pelo autor da presente dissertação em sua militância política, a qual inclui a participação em inúmeros eventos relativos ao tema, em âmbito local, nacional e internacional.

se convencionou chamar de 'organizações para' pessoas com deficiência (e menos com 'organizações de'). Ou seja, manteve-se a busca pelo protagonismo, ao mesmo tempo em que se verificou a diminuição da oposição entre a organização política e a oferta de serviços por parte das entidades.

O segundo se expressa na ampliação da variedade de atores envolvidos no debate quanto ao tema, intensificada a partir do final da década de 1980, com o envolvimento de órgãos e servidores públicos, sobretudo da área da educação. Naquela época, seguindo uma tendência internacional, avolumaram-se as críticas ao arcabouço integracionista.

Ampliou-se, cada vez mais, a defesa do que se convencionou chamar de modelo social da deficiência, no qual essa passa a ser percebida não como algo inerente apenas ao indivíduo e, sim, como resultado das interações entre ele e os diferentes aspectos da realidade, fato que vem ao encontro da perspectiva da inclusão social.

Fica explícita a estreita vinculação entre o desenvolvimento das formas de organização das pessoas com deficiência e as conquistas legais supracitadas, as quais foram sendo ampliadas na medida em que o Brasil foi experimentando o crescimento econômico e um nível razoável de publicização do Estado, conformando-se uma institucionalidade que, sobretudo no nível formal, é regida por valores republicanos que se interrelacionam com os direitos humanos e outras conquistas civilizatórias.

Parece, portanto, bastante compreensível que a imagem socialmente construída das pessoas com deficiência venha sofrendo alterações, as quais se expressam no fato de que, até meados do século XX, eram publicamente aceitas denominações como "aleijados", "coxos", "anormais", "idiotas", "inválidos" e "excepcionais"⁶⁸.

É inegável que o uso de tais expressões denota, e também fomenta, a segregação desse público mediante a secundarização de suas características tipicamente humanas, especialmente seus desejos, suas aspirações e sua autonomia. Esse ciclo, alimentado por violências materiais e simbólicas estritamente interligadas e expressas sob a forma de exigências produtivas, estéticas e

⁶⁸ No âmbito da expansão do movimento apaeano, foi difundido o termo "excepcional" utilizado em contraposição às nomenclaturas mais pejorativas, porém, embora mais ameno, continuava secundarizando a condição humana.

intelectuais, entre outras, tende a naturalizar a “coisificação” dessa parcela da população.

Não seria exagero afirmar que uma das questões mais importantes para o movimento das pessoas com deficiência foi a busca pela reconceituação do tema no âmbito do Estado e da sociedade como um todo (BRASIL, 2010), busca que, aliás, é bastante coerente com a argumentação construída pela literatura relativa aos movimentos sociais⁶⁹.

Em meio a tal processo, merece destaque a insistência do movimento pela utilização da expressão pessoa. Cunharam-se várias designações (SILVA, 1987; SANTOS, 1995; BIANCHETTI, 1998; ARANHA, 2001; BRASIL, 2010) e, em meio ao processo de elaboração da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU, ficou pactuada, entre os representantes das organizações da sociedade ligadas ao tema e os representantes governamentais, a nomenclatura “pessoa com deficiência”, a qual seria mais adequada, pois valoriza a condição humana (BRASIL, 2008).

Certamente, na vida concreta não existe, e é pouco provável que em algum momento tenha existido, uniformidade no uso dos termos que designam as pessoas com deficiência. Na verdade, mesmo em atos normativos vigentes, coexistem expressões como inválido e incapaz. Essas contradições mostram-se ainda mais importantes ao se considerar que, em regra, as práticas sociais não se transformam na mesma velocidade que o arcabouço legal, que, ao menos nesta área, vem incorporando conceitos bastante avançados.

Se, por um lado, é necessário reconhecer a importância de se utilizar uma linguagem que contribua para a desconstrução de estigmas variados, por outro, deve-se atentar para o fato de que muitas transformações ocorrem mais na dimensão léxica do que na adoção de medidas concretas, o que pode turvar a compreensão quanto aos movimentos em meio aos quais se processam as mudanças sociais, sendo comum atribuí-las à mera expressão da vontade humana, o que, de acordo com a perspectiva que orienta este trabalho, não se sustenta⁷⁰. Ou seja, as mudanças conceituais no interior do capitalismo, fortemente marcado por práticas excludentes, devem ser tratadas com bastante cuidado.

⁶⁹ Ver seção 2.2.

⁷⁰ Ver introdução.

A retrospectiva esboçada explicita que, a cada período histórico, marcado por diferentes modos de produção e socialização, têm-se variações nas formas publicamente aceitas de abordar a questão da deficiência. Um traço comum a todas elas, no entanto, desde aquela perspectiva meramente utilitarista, passando pela espartana, metafísica e médica, é o entendimento da condição de deficiência como um problema que acomete os indivíduos.

Em um movimento que combinou conquistas civilizatórias mais amplas e a atuação política das próprias pessoas com deficiência e de outros interessados no tema, a valoração, *a priori* negativa, da deficiência vem sendo questionada, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Sua contraparte, o modelo social da deficiência, vem se tornando mais presente nas políticas públicas e, sobretudo, no ordenamento jurídico concernente à matéria, temas a serem trabalhados na próxima seção.

4.2 Diretrizes das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência

A maior visibilidade do tema, e das próprias pessoas com deficiência, com a consequente necessidade de responder aos seus anseios e expectativas, ensejou a adoção de uma considerável legislação destinada a explicitar direitos e garantias em diferentes áreas para esse segmento, as quais podem ser entendidas como desdobramentos da CF/88 e da lei nº 7.853/89. Entre as normas podem-se destacar o Decreto Presidencial nº 3.298/99, as leis nº 10.048 e nº 10.098, ambas de 2000, e o Decreto Presidencial nº 5.296/04.

O Decreto Presidencial nº 3.298/99, que “regulamenta a Lei nº 7.853/89, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências” (BRASIL, 1999), estabeleceu uma série de procedimentos que deram operacionalidade ao exercício de direitos, como a reserva de vagas no mercado de trabalho.

A Lei nº 10.048/01 estabelece prioridade de atendimento e a nº 10.098/01 “normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências” (BRASIL, 2000). Ambas foram regulamentadas pelo Decreto nº 5.296/04, que, entre outras medidas, estabelece prazos para a promoção da acessibilidade em diferentes

situações. Tais prazos encontram-se todos esgotados sem que, de um modo geral, as adaptações exigidas tenham sido feitas.

Provavelmente em função de que os direitos dessa parcela da população estão definidos de forma bastante avançada, é amplamente aceito, entre militantes e pesquisadores da área, o entendimento de que atualmente se vive a construção do paradigma da inclusão, no qual a sociedade valoriza a diversidade humana, sendo as deficiências expressões desta pluralidade.

A difusão desta compreensão deve-se, em grande medida, à atuação dos órgãos governamentais responsáveis pela política educacional, seja quanto ao desenvolvimento de ações destinadas a atender as especificidades dos educandos, seja quanto, principalmente, ao desenvolvimento de uma retórica inclusiva.

Visto dessa forma, tal paradigma seria, portanto, fundamentalmente diferente de todos os que o precederam, na medida em que aqueles, tanto ao exterminar as pessoas com deficiência quanto ao propor-lhes medidas para levar uma vida “normal”, partem de uma valoração negativa da diferença.

Quando se compara o ordenamento jurídico, a imagem socialmente construída e as condições de vida e de organização das pessoas com deficiência em períodos anteriores, e as que são, em regra, verificadas hoje, notam-se, indubitavelmente, diferenças marcantes, o que, de resto, pode ser verificado em muitos outros domínios da experiência humana.

Uma pergunta muito oportuna, todavia, apresenta-se: as sociabilidades construídas na contemporaneidade, de fato, apontam para a valorização das múltiplas expressões da condição humana e para a adoção das medidas destinadas a promover uma ampla inclusão social, ou esta seria uma inclusão seletiva?

Ao se tentar responder essa questão, depara-se com a complexidade do tema e as diferentes formas de abordá-lo, e, ainda que seja difícil ser categórico em uma resposta, pode-se ter certeza que não é aconselhável, ao se traçar uma linha do tempo relativa às formas socialmente aceitas de lidar com a questão da deficiência, denominar o momento atual como inclusivo. Prova disso é que os próprios defensores dessa ideia afirmam que a sociedade inclusiva valoriza as múltiplas condições humanas, fato que parece estar longe da realidade do início do século XXI, em que pesem os avanços referidos na seção anterior.

A base dessa afirmação é a observação de múltiplos acontecimentos, cujo ponto comum é a aparente despreocupação com o outro, sobretudo quando esse é

diferente. Exemplos mais explícitos desses comportamentos coletivos são, entre outros, a recente eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos e a vitória do *brexit*⁷¹, no Reino Unido, fenômenos que, em grande parte, se devem à aversão a estrangeiros. No Brasil, verifica-se a prevalência de discursos de ódio, bem como o genocídio de jovens habitantes das periferias das grandes cidades, particularmente os negros, além da remitte coisificação das pessoas com deficiência e sua associação à incapacidade.

Em se tratando de conquistas, deve-se reconhecer a importância de iniciativas, ainda que fragmentadas, destinadas a exigir a ampliação e o aprimoramento das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, seja quanto ao atendimento de suas necessidades físicas, sensoriais e/ou cognitivas, seja quanto ao combate a práticas discriminatórias.

Um locus privilegiado para a expressão de tais iniciativas é o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE), criado em 1999, por meio do Decreto Presidencial nº 3.076/99⁷², como "órgão superior de deliberação colegiada". Trata-se de uma instância que sucedeu o conselho consultivo da CORDE, em relação ao qual houve uma evolução na medida em que o CONADE é dotado de função deliberativa e composição paritária dividida entre representações governamentais e não-governamentais.

Resumidamente, são atribuições do colegiado, de acordo com o Decreto nº 3.298/99: sugerir, discutir e aprovar as políticas e programas nacionais relativos à pessoa com deficiência; zelar pela sua efetiva implementação e apoiar diferentes órgãos e esferas de governo relativamente à promoção dos direitos dessas pessoas, especialmente quanto a conselhos estaduais e municipais (BRASIL, 1999).

A composição do CONADE conta, na representação governamental, com 17 ministérios/secretarias do Governo Federal, um conselho estadual e um conselho municipal⁷³. Na representação não governamental tem-se 13 organizações nacionais de e para pessoas com deficiência, e uma organização nacional de cada um dos seguintes segmentos: empregadores, trabalhadores, comunidade científica, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), Ordem dos advogados

⁷¹ Expressão que designa a saída da Inglaterra da União Europeia.

⁷² Esse ato foi revogado pelo Decreto 3.298/99, o qual passou a regulamentar o CONADE.

⁷³ No caso dos assentos destinados aos conselhos estaduais e municipais, a titularidade e a suplência são exercidas por Conselhos diferentes.

do Brasil (OAB) e Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoa com Deficiência (AMPID).

A afirmação do CONADE como espaço efetivo do controle social é certamente um processo contínuo em meio ao qual se destacam importantes conquistas, como a possibilidade de eleição direta para a presidência do colegiado, alcançada no ano de 2002 (BRASIL, 2010) e a realização de quatro processos conferenciais com etapas municipais/regionais, estaduais e nacionais. Tais atividades foram realizadas nos anos de 2006, 2008, 2012 e 2016, resultando na obtenção de uma vasta gama de reflexões e propostas concernentes ao tema (BRASIL, 2014; 2016).

Característica importante relativa ao CONADE é sua criação e efetivação por meio de um decreto. Posteriormente o colegiado foi, apenas, citado na Medida Provisória (MP) nº 2.216-37/01⁷⁴, que dispõem sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, de modo que, até o presente momento, o detalhamento de sua organização e atribuições não foi objeto de lei.

Deve-se destacar a importante atuação do CONADE no processo de assinatura e ratificação, por parte do Estado Brasileiro, da Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, tratado internacional aprovado em 2006 pela Assembleia Geral da ONU, o qual pode ser considerado, no âmbito do sistema dessa organização, o mais avançado entre os diplomas legais relativos ao tema. Além de realizar eventos em todas as regiões brasileiras acerca desse tema, a atuação do CONADE também se fez presente na tramitação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) no congresso nacional. Ambos os diplomas legais representam, ao menos no plano legal, o corolário do modelo social da deficiência, sendo oportuno referir-se, mesmo que sucintamente, a ambos.

O texto da Convenção reafirma e aprofunda grande parte das garantias já previstas na legislação nacional e internacional concernentes ao tema. Estabelece que os Estados- parte da ONU criem condições adequadas para que seu público-alvo participe ativamente de todos os aspectos da vida social. Enfatiza a promoção da acessibilidade, entendida como supressão ou diminuição de barreiras legais, atitudinais, físicas e comunicacionais com vistas à equiparação de oportunidade.

⁷⁴ Esta MP foi revogada pela lei nº 10.683/03, a qual também apenas fez referência ao CONADE.

Merece destaque o reconhecimento de que são particularmente deletérias, sobre as pessoas com deficiência, as consequências das desigualdades econômicas, etnorraciais, de gênero, de origem nacional e de opinião política, entre outras, as quais merecem medidas específicas destinadas a combatê-las.

O tratado em comento foi assinado pelo Governo Brasileiro em 2007, ratificado em 2008, com status de texto Constitucional, pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo nº 186/08, e promulgado em 2009, por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/09. Em seu texto, define que pessoas com deficiência

São aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2009⁷⁵, art.1º).

Novamente percebe-se a transformação conceitual, pois o foco, ao menos no plano legal, não é mais a incapacidade do indivíduo e, sim, sua funcionalidade em relação ao meio em que vive, no qual uma determinada limitação tem maior ou menor impacto. Em outras palavras, a condição de deficiência mostra-se muito mais relevante em localidades nas quais a estrutura física, os serviços públicos e as relações interpessoais não respeitem a diversidade entre as pessoas (BRASIL, 2007, 2008; CRESPO; 2009).

Quanto à lei nº 13.146/15, de 06 de julho de 2015, que "Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI (Estatuto da Pessoa com Deficiência)", coube-lhe detalhar os mecanismos para materialização do disposto no tratado supracitado e consolidar as principais normas nacionais pertinentes ao tema.

A LBI incorporou grande parte da agenda priorizada nos debates relativos ao tema. Seu propósito é minimizar as desvantagens decorrentes da condição de pessoa com deficiência tendo em vista a organização excludente dos espaços e das relações sociais, sendo conveniente fazer referência a alguns desses pontos, especialmente às inovações trazidas pela norma, uma vez que essas deveriam ser divulgadas e fiscalizadas pelo CEDPD/PA.

No campo da igualdade jurídica têm-se vitórias expressivas, tais como: (1) a garantia do exercício da capacidade legal em situação de equivalência com as demais pessoas, com o estabelecimento de novas exigências e salvaguardas

⁷⁵ O Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, conclui o processo de incorporação desse Tratado ao Ordenamento Jurídico Pátrio.

relativas ao processo de curatela; (2) a notificação obrigatória de violências praticadas contra a pessoa com deficiência, inclusive aos respectivos conselhos de direitos; e (3) a melhor caracterização da prioridade de atendimento.

Na área da saúde é assegurada a esse público: (1) a participação na elaboração das políticas a ele pertinente; (2) oferta de serviços de habilitação e reabilitação organizados de forma compatível com as características do usuário, próximos ao seu local de moradia, inclusive na zona rural; (3) atendimento domiciliar; (4) disponibilização de órteses, próteses, meios auxiliares de locomoção e outros insumos necessários; (5) cuidados destinados a evitar agravos em sua condição de saúde; e (6) não discriminação por parte de planos/ seguros de saúde.

Com relação à educação determina-se expressamente: (1) o desenvolvimento de projeto pedagógico que atenda às necessidades desse público; (2) a inserção de assuntos relacionados às pessoas com deficiência em cursos de formação profissional, técnica e tecnológica, bem como no ensino superior, abrangendo, em todos os casos, as diferentes áreas de conhecimento; (3) a disponibilização de profissionais de apoio escolar, guias e guias-intérpretes; e (4) obrigatoriedade da oferta de atendimento especializado por parte de estabelecimentos particulares de ensino, sem cobrança adicional.

Referentemente à moradia, determinou-se que os programas da área reservem unidades acessíveis a esse público, utilizem projetos que permitam maiores adequações no futuro e criem “moradia para a vida independente” (BRASIL, 2015).

Quanto à área de emprego e renda, as respectivas políticas têm como finalidade primordial o atendimento às pessoas com deficiência. Deve-se garantir, ao público em questão, ambiente de trabalho acessível e inclusivo, sendo proibida qualquer discriminação; é facultada a adoção do “trabalho com apoio” para pessoas com maiores dificuldades de inserção. Os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁷⁶ que venham a empregar-se, poderão ter direito a um “auxílio inclusão”, a ser regulamentado.

A política de assistência social deve contemplar ações destinadas a pessoas com deficiência em situação de dependência, incluindo a disponibilização de

⁷⁶ Programa de distribuição de renda, previsto constitucionalmente, que estabelece o pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência e aos idosos “[...] que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988).

cuidadores e outras condições adequadas, além de residências inclusivas para aquelas pessoas sem vínculo familiar.

O poder público deve propiciar a participação do segmento em questão em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas. É também assegurado, mesmo no âmbito da iniciativa privada, o acesso a conteúdos, inclusive por meio televisivo, e a espaços de interesse cultural e esportivo.

Com relação à promoção da acessibilidade⁷⁷, de modo geral, na dimensão física e comunicacional, é particularmente relevante, para o escopo deste trabalho, registrar que o atendimento a seus preceitos deve condicionar, no que couber, a celebração de ajustes entre órgãos públicos, ou entre esses e particulares, destinados ao financiamento de projetos, bem como os procedimentos de outorga, autorização, concessão, permissão, renovação, habilitação, carta de habite-se e alvará de funcionamento, de qualquer natureza, por parte do poder público. Isso deve ser feito com base na perspectiva do desenho universal e das normas técnicas relativas à adaptação, quando for o caso.

Ponto que também merece destaque é a determinação de que as cidades obrigadas a elaborar plano diretor, devem também construir planos de rotas acessíveis. Além disso, a legislação e os procedimentos de fiscalização e autuação, nos três entes federados, também devem adequar-se às normas, inclusive de natureza técnica, relativas à acessibilidade.

É premissa da formulação e do desenvolvimento de políticas públicas nesta área, a elaboração de planejamento contínuo e articulado, no qual se observem a necessária eleição de prioridades e a alocação de recursos específicos para os fins em comento.

Além das previsões relativas à construção de edificações acessíveis e à fabricação de veículos para o transporte coletivo com tal característica, exige-se que aqueles já existentes sejam adaptados. Deve-se registrar que os prazos estabelecidos para esse fim já foram todos exauridos.

⁷⁷ O conceito de acessibilidade, segundo a LBI, é a “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida” (BRASIL, 2015).

Em vários dispositivos, a LBI determina: o necessário caráter intersetorial das ações do poder público; a formação inicial e continuada de profissionais; a realização de pesquisas relativas ao tema; a disponibilização de tecnologias assistivas e de informações acessíveis; o atendimento do público-alvo por meio de equipes interdisciplinares e a abordagem da deficiência como uma característica humana associada a condições relativas a gênero, orientação sexual, raça, etnia, idade, diferentes culturas e condições econômicas. Tais exigências aplicam-se, no que couber, à iniciativa privada.

É amplamente conhecido o descompasso entre a legislação brasileira e a realidade da imensa maioria da população, fato que em nada diminui a importância de conquistas legais, uma vez que essas podem funcionar como armas na luta pela transformação de tal realidade.

Alguns dispositivos da LBI parecem especialmente relevantes no sentido de contribuir para a materialização do disposto na legislação brasileira. Isso é uma grande conquista, pois o reconhecidamente avançado arcabouço jurídico relativo ao tema mostra-se, em muitos casos, meramente protocolar. Deve-se, nesse sentido, destacar: a obrigatoriedade da apresentação de relatórios quanto ao cumprimento de prazos para a promoção da acessibilidade por parte das três esferas de governo; a previsão da criação do Cadastro-Inclusão, banco de dados georreferenciado, destinado a reunir informações acerca das pessoas com deficiência em todo o país; a determinação de que os órgãos de Fiscalização Profissional das Atividades de Engenharia, Arquitetura e correlatas, no ato da anotação de responsabilidade técnica de cada projeto, exijam, do profissional responsável, a declaração de que o projeto atende às especificações relativas à acessibilidade; bem como à tipificação de crimes praticados na esfera privada e na pública por agentes no exercício de suas funções.

Os desafios inerentes aos direitos do segmento em tela vinham⁷⁸ sendo enfrentados pelo governo brasileiro por meio de duas estratégias articuladas: (1) a adoção de planos com características intersetoriais e com base na cooperação entre as três esferas de governo, expressos em iniciativas como a Agenda Social Direitos de Cidadania - Pessoas com Deficiência, e o Plano Viver Sem Limite; e (2) o

⁷⁸ Com o golpe parlamentar de 2016, ainda não se tem claras as tendências do governo ilegítimo de Michel Temer nesta área.

fomento ao controle social por meio de certo incentivo aos conselhos e realização de conferências.

A Agenda Social Direitos de Cidadania - Pessoas com Deficiência, lançada em 2007 com duração prevista até 2010, estava organizada em dois conjuntos principais de ações. A promoção da acessibilidade e o atendimento à pessoa com deficiência. Seu desenvolvimento dependia da cooperação com estados e municípios.

O primeiro conjunto de ações da Agenda incluía: a promoção de acessibilidade física no interior das escolas, sobretudo com a construção de rampas e adaptação de banheiros; a adequação dos entornos dos estabelecimentos de ensino; a implantação de salas de recursos multifuncionais; o transporte acessível e a habitação de interesse social. O eixo orientador de tais ações era a garantia ao público-alvo de moradia, deslocamento até a escola e meios para nela permanecer com qualidade. Assim, se pretendia facilitar o acesso aos locais mais demandados pelo segmento, potencializando o efeito dos investimentos.

O segundo conjunto de ações abrangia a inserção no mercado de trabalho, a concessão de órteses e próteses e campanhas educativas, destacando-se como ações finalísticas a construção de 10 oficinas ortopédicas nas regiões Norte e Nordeste e a veiculação de peças publicitárias em diferentes mídias.

Entre as ações estratégicas, destacavam-se dois tipos: as relativas à articulação para aprovação de normas específicas, particularmente em relação ao financiamento; e as destinadas ao aprimoramento dos programas já existentes, sobretudo no que se refere à fiscalização, captação de informações e busca por parcerias.

A execução da Agenda Social foi orientada pelo Decreto Presidencial nº 6.215/07, o qual “Estabelece o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência [...], em regime de cooperação com Municípios, Estados e Distrito Federal [...]” (BRASIL, 2007).

Ainda que essa agenda tenha feito recortes bastante pontuais, as ações previstas implicavam valores significativos, muitos dos quais não estavam previstos no bojo do programa, sendo desejável que o Decreto supracitado fosse mais preciso quanto às obrigações das partes.

Quanto ao Plano Viver Sem Limites, instituído no ano de 2011 por meio do Decreto Presidencial nº7.612/11, ele foi bem mais explícito quanto ao montante total

de recursos a ser investido: R\$7,6 bilhões até 2014. Sua elaboração abrangeu 15 ministérios e o CONADE e suas ações se organizam em quatro eixos: educação, inclusão social, atenção à saúde e acessibilidade, os quais se encontram resumidos nos Quadros 4, 5, 6 e 7.

Quadro 4 – Plano Viver Sem Limites-Inclusão Social.

Ação	Meta/Produto
BPC Trabalho (Inclusão de beneficiários entre 16 e 45 anos em cursos de formação profissional e outras atividades socioassistenciais)	50.000 beneficiários
Residências Inclusivas	200 implantadas
Centro-Dia de Referência	27 implantados
Alterações do BPC	Normativos adequados

Fonte: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2016.

Quadro 5 – Plano Viver Sem Limites-Acessibilidade.

Ação	Meta/ Produto
Minha Casa, Minha Vida II (Moradias Acessíveis)	1.200.000 moradias adaptáveis contratadas 20.000 kits de adaptação instalados
Centros Tecnológicos Cães-Guia	5 instalados
Programa Nacional de Inovação em Tecnologia Assistiva	Linhas de subvenção e crédito disponibilizadas
Centro Nacional de Referência em Tecnologia Assistiva	Um centro nacional implantado 20 núcleos implantados
Microcrédito (Aquisição de recursos de acessibilidade para pessoa física).	Linha de crédito criada
Desoneração Tributária	Realizado

Fonte: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2016.

Quadro 6 – Plano Viver Sem Limites-Saúde.

Ação	Meta/ Produto
Identificação e intervenção precoce de deficiências	01 Sistema Nacional de Informação em Triagem Neonatal implantado Fase IV da triagem neonatal implantada em 27 estados 175 maternidades equipadas para triagem auditiva
Diretrizes terapêuticas relativas a várias áreas de deficiência	10 diretrizes publicadas
Centros Especializados de Reabilitação – CER	45 implantados
Transporte para acesso à saúde	88 veículos acessíveis adquiridos
Oficinas Ortopédicas e ampliação da oferta de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção	06 oficinas fixas implantadas 07 oficinas itinerantes terrestres 06 oficinas itinerantes fluviais 60 oficinas qualificadas 660 profissionais capacitados
Atenção odontológica	420 Centros qualificados 27 Centros cirúrgicos equipados 6.000 equipes capacitadas

Fonte: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2016.

Quadro 7 – Plano Viver Sem Limites-Educação.

Ação	Meta Nacional
Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais – SEM	15.000 SRM implantadas 30.000 kits de atualização entregues
Escola Acessível	42.000 escolas financiadas
Transporte Escolar Acessível	2.609 veículos entregues
Pronatec (Bolsa Formação)	Pessoas com deficiência priorizadas em todos os cursos/ turmas
Acesso ao Ensino Superior – Programa Incluir	59 Núcleos de Acessibilidade implantados nas IFES
Educação Bilíngue (Língua Portuguesa/LIBRAS)	690 professores/ intérpretes contratados para as IFES 27 Cursos de Letras / Libras implantados 12 Cursos de Pedagogia, na perspectiva bilíngue
BPC na Escola (Ampliação do quantitativo de pessoas de 0 a 18 anos no sistema educacional)	72.000 matriculados

Fonte: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2016.

A legislação em vigor e as iniciativas expressas nos Quadros 4, 5, 6 e 7 têm o mérito de expressar a compreensão de que a consolidação da cidadania deste segmento não pode ser alcançada por soluções simples, dada à multiplicidade de variáveis envolvidas.

O Plano Viver Sem Limites, sem dúvida, foi a maior iniciativa governamental voltada às pessoas com deficiência na história do Brasil. Isso não significa que sua execução seria capaz de atender à maioria desse público, pois suas metas nas áreas de inclusão social e acessibilidade, ainda que representassem um avanço, eram bastante modestas. As áreas da saúde e educação refletiam um elevado acúmulo histórico de atenção ao segmento, devendo-se destacar que os investimentos nesta última foram programados para atingir a grande maioria dos alunos matriculados no Ensino Básico e Superior Público.

As ações do governo federal seriam mais potencializadas se houvesse estruturas mais consolidadas de articulação entre as três esferas da federação; incluindo conselhos e sociedade civil. Certamente se verificaram esforços nesse sentido, porém esses pareciam não possuir um planejamento estratégico. Essa crítica abrange as quase imperceptíveis iniciativas de comunicação social voltadas à valorização e ao respeito a essa população, bem como a divulgação das ações a ela destinadas.

É oportuno fazer referência a uma das mais significativas omissões da legislação-pátria quanto ao tema: a inexistência de previsão concernente a um sistema nacional de gestão das políticas voltadas ao público e de seu controle social. Isso provavelmente se deve ao fato de que se trata de um tema intersetorial, cujos interessados não se organizaram fortemente para esse fim.

Não seria razoável tratar das políticas voltadas às pessoas com deficiência sem fazer referência às dificuldades econômicas atuais do Brasil e às medidas adotadas pelos governos para enfrentá-las, as quais, com destaque para a Emenda Constitucional⁷⁹ nº 95/16, apontam para retrocessos importantes no âmbito das políticas sociais, cuja implementação compromete a satisfação dos interesses do mercado. Esse, como é de praxe, anseia por superávits primários nas contas públicas destinadas aos pagamentos dos encargos da dívida pública.

⁷⁹ Trata-se da fixação de um teto para os gastos públicos, submetida ao Congresso Nacional pelo governo ilegítimo de Michel Temer.

A limitação dos aportes financeiros na área social é particularmente danosa no que se refere ao atendimento das especificidades do público em tela, na medida em que esse exige tanto ações no campo da desconstrução de estereótipos e de valorização da diversidade humana quanto aquelas destinadas a assegurar um ambiente acessível, objetivo cujo alcance pressupõe investimentos de valores vultosos.

O foco desta seção foi a compreensão de que a legislação brasileira, influenciada pela perspectiva social da deficiência, tornou-se cada vez mais abundante (BRASIL, 1988; 1989; 1996; 1999; 2000a; 2000b; 2004; 2005; 2008; 2009; 2015). E, em que pese seu grande descumprimento, vem sendo aprimorada com vistas a tornar-se mais exequível. Tal esforço esbarra, contudo, nas medidas de contenção de despesas do poder público.

Certamente a evolução legislativa e as políticas públicas não foram capazes de viabilizar, na vida cotidiana da maioria das pessoas sequer as condições típicas da integração, e tampouco da inclusão. Isso chama atenção para o fato de que nomenclaturas e conceitos não são estanques, derivam de concepções e interesses, explicitamente ou não, em conflito na sociedade, ao mesmo tempo em que se tornam instrumentos de tais disputas.

A retomada histórica empreendida ressaltou que, no Brasil, a dinâmica relativa à atenção publicamente dispensada as pessoas com deficiência seguiu, em linhas gerais, os movimentos amplamente aceitos no âmbito internacional, sobretudo no que se refere aos avanços no campo jurídico.

Em meados do século XIX, as primeiras ações no Brasil sistematicamente voltadas às pessoas com deficiência foram, por provocação de elementos isolados da sociedade, assumidas pelo poder público de forma precária. Esse, por sua vez, passou muito tempo sem avançar na matéria. Tal fato atribuiu especial relevância às ações da própria sociedade, inicialmente representadas por pais, profissionais e outros interessados na questão.

No final dos anos de 1970 as próprias pessoas com deficiência passam a assumir um papel político de maior relevância na reivindicação de seus direitos, de tal forma que, em um movimento que se completa nos anos 2000, o Estado volta a ser o principal operador das ações ofertadas a essa população em comento.

Buscou-se tornar patente que, considerando milênios de extrema exclusão associados a contradições inerentes ao discurso inclusivista, a efetividade dos

conselhos de direitos das pessoas com deficiência vincula-se à sua capacidade de constituir-se como espaço no qual os temas estratégicos relativos ao exercício de seus direitos básicos sejam socializados, discutidos, deliberados e monitorados.

O objetivo, em tal perspectiva, é contribuir para a mitigação das violências simbólicas e materiais que cotidianamente dificultam a convivência social desse segmento. No Pará, cabe ao CEDPD/PA, pelo menos no ponto de vista legal, um papel central neste processo. Por isso, nos próximos capítulos, procura-se investigar os desafios internos e externos de seu funcionamento.

5 CEDPD/PA: CONTEXTO, REPRESENTATIVIDADE E CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO

Não seria possível compreender adequadamente o funcionamento do CEDPD/PA sem investigar suas relações com o Estado e a sociedade, na medida em que essa se encontra diretamente ligada aos condicionantes e resultados da efetividade⁸⁰ do mesmo em um processo dinâmico.

Em tal perspectiva, far-se-á na primeira seção referência às características mais gerais da realidade amazônica e suas interações com o tema da pessoa com deficiência, com destaque para o processo de criação do CEDPD/PA; às conferências estaduais dos direitos deste segmento e aos conselhos municipais vinculados a área, de modo a explicitar, ainda que de forma bastante genérica, o contexto mais amplo no qual o conselho atua.

Na segunda seção será avaliada a qualidade da representação tanto da sociedade civil quanto do governo, no âmbito do CEDPD/PA e os possíveis impactos das características das entidades que integram o colegiado em seu funcionamento, sobretudo no que tange a sua capacidade de mobilização.

5.1 Características gerais da participação social na área das pessoas com deficiência na Amazônia paraense

A história da Amazônia comprova que o fato de uma região integrar o sistema capitalista internacional não garante seu desenvolvimento, pois este vai depender das características dessa integração, entre outros fatores. No caso da Amazônia, a economia regional concentrou-se em atividades marcadas pelo uso extensivo e insustentável das riquezas naturais, visando à exportação de produtos primários, situação que gerou ciclos de expansão e colapso em face de forte dependência do mercado internacional. Some-se a isso, o fato de que os recursos resultantes dessas atividades não foram utilizados para diversificação e dinamização da economia regional (BRASIL, 2008; CANO, 2013; COSTA, 2002; SILVA; RAVENA, 2014).

⁸⁰ Os condicionantes e resultados referidos são, entre outros, aqueles propostos por Silva (2011), cuja análise foi subsidiada pelas questões tratadas no capítulo 3.

Quando, em meados do século XX, houve uma grande intensificação da ocupação dessa região, não se alterou substancialmente o modelo econômico até então nela predominante. Havia também pouca preocupação das elites econômica e política com relação à maioria da população aí residente (BRASIL, 2008; SILVA; RAVENA, 2014). Nesse diapasão, o Governo Federal reconheceu que:

Os modelos de ocupação territorial e as formas de apropriação dos recursos naturais têm sido concentradores da riqueza e socialmente excludentes, ocasionando conflitos pelo acesso à terra, aos recursos minerais, às reservas de madeiras nobres e aos recursos pesqueiros, entre outros (BRASIL, 2008, p. 19).

A problemática descrita é atual e agrava-se em meio à busca pelo enriquecimento rápido em nome do qual, frequentemente, praticam-se crimes ligados a danos ambientais, grilagem de terras, bem como à violência física e psicológica, entre outros (SCHMINK; WOOD, 2012; SILVA; RAVENA, 2014), impondo-se, em muitos casos, a "lei do mais forte". Esses problemas consubstanciam-se no fato de que os indicadores socioeconômicos da Amazônia se encontram entre os menores do Brasil (BRASIL, 2008).

As características supracitadas se referem a uma região tipicamente de fronteira e subdesenvolvida, sobre a qual não é exagerada a afirmação de que vem sendo tratada em uma perspectiva colonial pelos grandes grupos econômicos e pela própria União (PINTO, 2013; MELLO; COSTA, 2013), sobretudo por meio de um pacto federativo nada equânime, que, de um lado, aloca recursos muito aquém das necessidades da região e, de outro, impede as unidades federativas de tributar as *commodities* destinadas à exportação (COSTA, 2011; MENDES, 2013), atividade responsável por grande parte do PIB regional.

O resultado histórico, e ao mesmo tempo atual, de tal quadro, apresenta-se sob a forma de uma infraestrutura precária, especialmente no que se refere às condições de transportes e ao fornecimento de energia elétrica, o que corrobora a manutenção do subdesenvolvimento da região.

As causas e consequências do subdesenvolvimento são ainda mais profundas, elas remetem às péssimas condições da educação na região, fato comprovado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ano 2015, o qual revela que a maioria dos Estados Amazônicos apresentam resultados bastante preocupantes, sendo que o Pará, seu Estado mais populoso, apresenta os

piores resultados, tanto na avaliação relativa ao 5º ano do ensino fundamental quanto ao 3º ano do ensino médio (INEP, 2015).

A situação em comento está diretamente relacionada à subutilização dos imensos recursos naturais amazônicos em diversas áreas, destacando-se as fontes alternativas de energia, a produção de fármacos, o ecoturismo, entre outros ramos industriais e de serviços que podem ser explorados em uma perspectiva sustentável (UNGER, [19--]).

A melhoria da realidade socioeconômica no Estado do Pará esbarra na reduzida disponibilidade financeira, sobretudo dos municípios, os quais apresentam pequena capacidade de arrecadação, precária infraestrutura de comunicação e escassez de quadros qualificados, atuando nesta esfera em decorrência das, geralmente, adversas condições de trabalho, remuneração e capacitação (VIDAL, 2011).

Fator igualmente prejudicial à melhoria da gestão pública na Amazônia é a pouca participação política da sociedade civil da região, fato que, para Silva e Ravena (2014), está relacionado ao modelo econômico historicamente implementado, que não favoreceria à construção de capital social, especialmente no campo, em face das condições de vida que, em regra, são bastante adversas, fortalecendo práticas ligadas ao "mandonismo, clientelismo, autoritarismo e patrimonialismo das elites" (SILVA; RAVENA, 2014. p. 13). Esse entendimento parece bastante apropriado tendo em vista as características da região

Certamente os problemas supracitados não são verificados apenas no Pará e na Amazônia, no entanto, mostram-se especialmente graves em face da condição de subdesenvolvimento dessa região e, ao mesmo tempo, reforçam-na em um quadro de "letargia institucional" (SILVA; RAVENA, 2014, p. 16). Essa realidade é de particular relevância quando se considera a afirmação do Programa de Ação Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência, elaborado pela ONU:

Estão sob maiores riscos de apresentar grande número de cidadãos deficientes, as nações ou sociedades que tiverem: precárias condições de vida com escassos recursos de saneamento, de água tratada, de alimentação e de habitação adequada; alto índice de analfabetismo, desinformação em geral e relacionada com a proteção da saúde; grandes distâncias geográficas com populações desassistidas pelo Estado; alto índice de doenças infecto-contagiosas e inadequado atendimento; centralização excessiva das decisões e das atividades nas áreas urbanas; violência no trânsito, nas grandes aglomerações populacionais e no campo; acentuada desigualdade social por concentração dos meios de produção; mercado de trabalho estagnado e mão-de-obra não qualificada; alta taxa de acidentes nos locais de trabalho; contaminação do meio ambiente e deterioração da condição de sobrevivência; falta de controle no uso de medicamentos, drogas e agentes agrícolas; ausência de políticas sociais de médio e longo prazos (BRASIL, 2007, p. 11).

O *rol* em comento poderia ter sido inspirado na realidade Amazônica e, notadamente, no Pará. Embora essa afirmação possa soar como um exagero, ela se consubstancia no fato de que a presença do Estado foi, e lamentavelmente ainda é, incipiente em face de múltiplos fatores, sendo os interesses da maioria da população explicitamente secundarizados ante aos apelos do capital.

Tendo em vista os pressupostos da funcionalidade, as consequências da deficiência são, particularmente, acentuadas em regiões subdesenvolvidas, uma vez que as medidas destinadas a promover a acessibilidade em todos os seus níveis implicam custos elevados, sobretudo em se tratando de áreas tão extensas e com populações bastante espaçadas, como é o caso do Pará, no qual apenas 28,76% da população total encontra-se na Região Metropolitana de Belém (RMB)⁸¹, enquanto que 71,24% vive nos demais municípios, conforme dados do censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012).

O censo de 2010 é também uma importante fonte de dados acerca da realidade das pessoas com deficiência. Porém, a utilização dos mesmos deve levar em consideração que as questões relativas a este público foram investigadas em uma amostra de, no máximo, 10% do total de domicílios sujeitos ao referido censo (IBGE, 2012).

A população foi indagada a cerca de quatro possibilidades de deficiência, são elas: “visual”, “auditiva”, “motora” e “mental/intelectual” (IBGE, 2012). Em relação às três primeiras, os entrevistados deviam optar por três níveis distintos: “não consegue de modo algum”, “grande dificuldade” e “alguma dificuldade”, já a última, não admitia gradação (IBGE, 2012).

⁸¹ De acordo com o IBGE, a RMB é formada pelos seguintes municípios: Ananindeua, Belém, Barcarena, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará.

Os dados disponibilizados pelo censo atribuem um peso ainda maior às questões relativas à população em comento, em vista dos percentuais de ocorrência de deficiência no Estado do Pará, o qual denota o envolvimento de um elevado número de pessoas, que vivem nas mais diversas localidades, situação explicitada na Tabela 2.

Tabela 2 – Ocorrência de deficiência no Brasil e no Pará de acordo com o grau de dificuldade informado.

Condição de deficiência	Brasil		Pará		RMB		Demais Municípios do Pará	
	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)
Pelo menos uma das deficiências	45.606.048	23,91	1.790.289	23,62	626.465	26,38	1.163.827	22,35
Nenhuma dessas deficiências	145.084.976	76,06	5.789.103	76,36	1.746.929	73,56	4.042.172	77,64
Visual – não consegue de modo algum	506.377	0,27	15.459	0,2	5.726	0,24	9.734	0,19
Visual - grande dificuldade	6.056.533	3,18	270.953	3,57	84.713	3,57	186.242	3,58
Visual - alguma dificuldade	29.211.482	15,31	1.169.644	15,43	419.761	17,67	749.887	14,40
Auditiva - não consegue de modo algum	344.206	0,18	11.284	0,15	3.563	0,15	7.722	0,15
Auditiva - grande dificuldade	1.798.967	0,94	60.066	0,79	19.504	0,82	40.563	0,78
Auditiva - alguma dificuldade	7.574.145	3,97	297.723	3,93	104.566	4,40	193.154	3,71
Motora - não consegue de modo algum	734.421	0,39	21.239	0,28	7.607	0,32	13.632	0,26
Motora - grande dificuldade	3.698.929	1,94	125.571	1,66	43.106	1,82	82.468	1,58
Motora - alguma dificuldade	8.832.249	4,63	344.442	4,54	118.296	4,98	226.148	4,34
Mental/intelectual	2.611.536	1,37	84.194	1,11	25.332	1,07	58.858	1,13
Sem declaração de deficiência	64.775	0,03	1.659	0,02	1.498	0,06	160	0,00

Fonte: Adaptado de IBGE, 2012.

Na Tabela 2, ao somar-se os quantitativos referentes à RMB e aos demais municípios, chega-se a valores ligeiramente diferentes daqueles atribuídos ao Estado do Pará, como um todo. Isso ocorre em função das regras de arredondamento, uma vez que o quantitativo relativo ao Estado foi gerado automaticamente pelo sistema do IBGE, enquanto que aquele relativo à RMB e aos demais municípios foi somado em planilha eletrônica.

Outro ponto relevante quanto aos números da Tabela 2, é que a soma das dez condições de deficiência pesquisadas é superior ao quantitativo relativo à variável “pelo menos uma das deficiências”, pois uma mesma pessoa pode apresentar mais de uma dificuldade, com intensidade também distinta. Assim, uma eventual soma dessas condições seria superior a 100%.

Deve-se atentar para o fato de que o levantamento do IBGE não coincide, necessariamente, com a definição legal de pessoa com deficiência adotada no Brasil⁸², posto que se baseia em informação transmitida pela própria pessoa ou por outro morador do respectivo domicílio, com base nas variáveis supracitadas.

É necessário especial cuidado com a variável “alguma dificuldade”, na medida em que essa condição parece bastante aquém das citadas exigências legais. Tal variável, de acordo com a tabela acima, foi responsável por grande parte do quantitativo aferido.

Feitas as ponderações acima, deve-se destacar que a Tabela 2 não apresenta diferenças significativas (especialmente quando se considera as variáveis “grande dificuldade” e “não consegue de modo algum”) referente a distribuição das pessoas com deficiência no Brasil, na RMB e nos demais municípios do Pará, fato que corrobora a grande importância de se desenvolver políticas voltadas a esse público nas várias localidades do Estado, de forma articulada.

Em que pesem as conquistas legais e conceituais, bem como os investimentos governamentais, avanços obtidos em meio à maior visibilidade e possibilidade de interação social desse público, não são poucos os indicadores que apontam para a sua condição de acentuada exclusão, sendo que a tabela abaixo exemplifica tal fato, tomando como referência uma comparação entre o seu nível de alfabetização e aquele relativo a população de um modo geral.

⁸² O tema é regulamentado pelo decreto nº 5.296/04, sendo que, para o reconhecimento da condição de pessoa com deficiência, é exigido laudo médico.

Tabela 3 – Situação de Alfabetização por condição de deficiência no Brasil e no Pará.

Condição de deficiência	Alfabetizado		Não alfabetizado	
	Brasil	Pará	Brasil	Pará
Pelo menos uma das deficiências	81,74	79,50	18,26	20,50
Nenhuma dessas deficiências	92,13	86,91	7,87	13,09
Visual – não consegue de modo algum	75,14	63,32	24,86	36,68
Visual - grande dificuldade	74,42	71,87	25,58	28,13
Visual - alguma dificuldade	85,10	82,79	14,90	17,21
Auditiva - não consegue de modo algum	70,34	60,94	29,66	39,06
Auditiva - grande dificuldade	68,66	65,08	31,34	34,92
Auditiva - alguma dificuldade	77,41	74,97	22,59	25,03
Motora - não consegue de modo algum	60,62	53,87	39,38	46,13
Motora - grande dificuldade	66,98	64,49	33,02	35,51
Motora - alguma dificuldade	74,50	72,90	25,50	27,10
Mental/intelectual	52,88	46,26	47,12	53,74
Sem declaração de deficiência	61,62	39,31	38,38	60,69

Fonte: Adaptado de IBGE, 2012.

Duas observações bastante inquietantes decorrem da análise da Tabela 3. A primeira diz respeito ao fato de que o nível de alfabetização das pessoas que declararam algum tipo de deficiência é bem menor do que aquelas que não declararam. Quando se observa os dados relativos às pessoas enquadradas nas variáveis “não consegue de modo algum” e “grande dificuldade” essa disparidade é ainda maior. A segunda refere-se à situação do Pará, cujos dados mostram-se bem piores do que aqueles relativos à média nacional, o que vem ao encontro da constatação de que os desafios na área das pessoas com deficiência são ainda mais vultosos nesse Estado.

Mesmo considerando as adversas condições de vida das pessoas com deficiência no âmbito do Estado, o grande contingente populacional envolvido, bem

como o entendimento de que é estratégica a construção de espaços destinados a envolver a sociedade e o Estado na busca por soluções aos múltiplos problemas verificados, no Pará foi extremamente tardia a adoção de medidas nessa direção.

Foi apenas no ano de 2006, que a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) aprovou o projeto de lei para criação do CEDPD/PA, o qual foi apresentado pela, a época, deputada Regina Barata (PT), integrante do movimento das pessoas com deficiência. O projeto foi vetado pelo governador do Estado, Simão Jatene, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que alegou inconstitucionalidade do mesmo, sob a justificativa de que ele não foi proposto pelo executivo. Ressalta-se que o governador, até o final de sua gestão (31/12/2006), não apresentou à ALEPA um projeto de lei correlato.

Em 2008 a então governadora do Estado Ana Júlia Carepa (PT), à frente de uma gestão que, ao menos em tese, tinha o controle social como uma das principais prioridades de seu governo, encaminhou a ALEPA um projeto (cujo texto era praticamente idêntico ao projeto apresentado anteriormente), que deu origem à Lei nº 7.204/08. Essa criou o CEDPD/PA “como órgão colegiado de caráter permanente, com funções deliberativas, normativas, controladoras, fiscalizadoras e consultivas”, sendo esse vinculado à atual SEASTER, em cujo sistema orçamentário deve ser integrado (PARÁ, 2008).

Além dos nove membros governamentais e nove não governamentais, a norma em referência estabelece que um “representante do Ministério Público Estadual (MPE), deverá ser **convocado** para as reuniões do conselho para tomar ciência das suas deliberações” (PARÁ, 2008, grifo do autor) esse órgão, via de regra, não comparece ao colegiado. De acordo com os ofícios examinados, o CEDPD/PA, apenas, convida o representante do MPE e, portanto, não se utiliza de uma prerrogativa que lhe é expressamente atribuída, qual seja, a de convocá-lo. Trata-se aqui de um indicador de que o colegiado tem pouca segurança em relação às suas competências.

A finalidade principal do colegiado, ainda conforme a citada Lei, “é definir, acompanhar e avaliar a Política Estadual da Pessoa com Deficiência” (PARÁ, 2008). Suas competências abrangem:

- a) Estabelecer as prioridades desta política e propor medidas (estudos, debates, planos, programas, projetos, etc.) destinadas à melhoria das condições de vida de seu público em diferentes áreas;
- b) Acompanhar relatórios de gestão de políticas setoriais “que objetivam a integração da pessoa com deficiência” nas áreas de “educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras”;
- c) Acompanhar a elaboração de leis estaduais concernentes ao tema e posicionar-se quanto às mesmas;
- d) Defender a ampliação dos direitos deste segmento, exigindo “medidas efetivas de proteção e reparação”;
- e) Zelar pela efetividade do sistema descentralizado e participativo de defesa e promoção dos direitos de seu público-alvo;
- f) Apoiar a criação e o funcionamento de conselhos municipais e de organizações representativas do segmento;
- g) Encaminhar denúncias relativas ao tema, exigindo sua apuração;
- h) “Propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências” e elaborar seu regimento interno (PARÁ, 2008).

As determinações legais constituem-se como um condicionante significativo para efetivação das ações das IPs⁸³ (SILVA, 2011). No caso em análise, a missão do CEDPD/PA coloca-lhe, ao menos em tese, no centro das políticas voltadas ao seu público-alvo, no âmbito do Estado do Pará, entretanto, isso é feito de forma bastante genérica, no sentido de que são abertas muitas frentes de trabalho ao colegiado sem o estabelecimento de dispositivos legais que favoreçam a concretização das mesmas.

Não obstante o entendimento de que a Lei nº 7204/08 é uma importante sinalização no sentido da possibilidade de maior democratização das decisões governamentais, dirigida, especialmente, aos grupos da sociedade organizados em torno do tema das pessoas com deficiência, esses parecem ter grandes dificuldades no sentido de aproveitar tal norma.

⁸³ Ver seção 3.3.

A primeira gestão do CEDPD/PA tomou posse em 26 de maio de 2009. Seu regimento interno, apesar de ter sido aprovado em 15 de setembro de 2010, até a conclusão desta dissertação (março de 2017) ainda não havia sido publicado em função de dois fatores básicos: (1) discordâncias da Secretaria de Assistência Social, órgão ao qual o CEDPD/PA é vinculado, com alguns de seus dispositivos, sobretudo no que se refere à composição da equipe da secretaria executiva; e (2) pouca mobilização dos membros do conselho e de outros interessados no sentido de fazer valer tal aprovação. Essa desmobilização constitui-se como uma dificuldade permanente e generalizada do colegiado.

É significativo que a adoção de medidas destinadas a ampliar a participação da sociedade no ciclo das políticas públicas diretamente relacionadas à área da pessoa com deficiência, no âmbito do Estado do Pará, tenha sido, em grande medida, resultado da atuação do CONADE, que deu início aos processos conferenciais no ano de 2006. Foi em decorrência de tal iniciativa, que o Governo do Estado passou a organizar as conferências estaduais e apoiar os fóruns/conferências municipais, relativos ao tema. Além disso, a própria criação do CEDPD/PA foi inspirada no formato do CONADE.

O Governo do Estado do Pará (GEP) realizou, respectivamente, nos anos de 2006 e de 2008, a primeira e a segunda Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Tais processos, em que pesem suas diferenças, têm em comum, entre outros, o fato de que foram realizados sem previsão legal, seguindo o calendário nacional estabelecido pelo CONADE.

No caso específico da primeira conferência, realizada de 30/03 a 01/04 de 2006, contando com modesta estrutura, nas dependências do então Centro Integrado de Serviços para Necessidades Especiais (CISNE)⁸⁴, ficou explícita sua condição de ação pontual. Tal constatação é corroborada pelo fato de que não foram adotadas medidas legais destinadas a institucionalizá-la, bem como ao CEDPD/PA, uma vez que, na época, o Governador Simão Jatene (PSDB), vetou, conforme dito anteriormente, o projeto de Lei acerca dessa matéria.

Por sua vez, a segunda conferência, realizada de 13 a 15 de agosto de 2008, no Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, contou com uma

⁸⁴ Trata-se do atual Centro Integrado de Inclusão e Cidadania (CIIC).

grande estrutura. Sua organização buscava transmitir a mensagem de que se tratava de uma iniciativa de grande importância para o Estado.

A mensagem em comento foi corroborada pelo envio, por parte da então governadora do estado, Ana Júlia Carepa, à ALEPA, do Projeto de Lei que, meses mais tarde, resultaria na criação do CEDPD/PA e institucionalizaria, no âmbito da legislação estadual, a própria conferência dos direitos da pessoa com deficiência, cujo objetivo é "avaliar e propor ações e políticas a serem implementadas ou já efetivadas pelo Estado" (PARÁ, 2008).

As diferenças, sobretudo quanto ao apoio material e número de eventos preparatórios, entre as conferências de 2006 e 2008 podem ser explicadas pela importância da participação política da sociedade civil na vida pública, atribuída, ao menos em tese, pelos projetos políticos defendidos pelas duas diferentes gestões, a frente do executivo estadual, a época da realização de cada uma delas.

O fato de que a segunda conferência teve mais apoio do Governo do Estado do que a primeira, não significa que um processo tenha sido mais efetivo que o outro, ao menos no que se refere à qualidade dos debates e ao seu aproveitamento no âmbito do ciclo das políticas públicas relacionadas.

Na verdade, empreender tal análise seria uma tarefa extremamente difícil, posto que sequer foram localizados no acervo do CEDPD/PA relatórios, adequadamente mantidos⁸⁵, de ambos os eventos. É possível afirmar, no entanto, que tal omissão pode ser um indicativo a reforçar o caráter episódico e estanque das duas primeiras conferências.

A terceira Conferência Estadual, por sua vez, foi a primeira a ser realizada sob a égide da Lei 7204/08. Nesse sentido, ela foi coordenada pelo CEDPD/PA, o qual a convocou por meio da resolução 03/2012 - CEDPD/PA. Sua efetivação ocorreu no período de 04 a 06 de setembro daquele ano. Já a quarta Conferência, convocada pela Resolução nº 03/2015 – CEDPD/PA, foi realizada no período de 18 a 20 de novembro de 2015.

O intervalo entre a segunda, a terceira e a quarta conferência revela o descumprimento deliberado, por parte do Governo do Estado, do disposto no art. 15 da Lei 7.204/08, que estabelece a periodicidade bienal da conferência. Tal descumprimento contou com o apoio de ampla maioria do próprio CEDPD/PA, sob

⁸⁵ Uma funcionária da secretaria executiva do Conselho passou ao pesquisador um arquivo de texto (formato Word) contendo o que seria o relatório da primeira conferência.

alegação de que não faria sentido realizar uma conferência estadual fora do calendário da correspondente conferência nacional, argumento que desconsidera a importância do caráter avaliativo e propositivo do evento, visando o aprimoramento das políticas relativas a esse público, no âmbito do Estado do Pará.

Os trabalhos das conferências têm sido marcados pela apresentação de ações governamentais ligadas ao tema, sem que haja condições propícias para aprofundar o debate acerca das mesmas, tanto no que se refere à disponibilização de tempo quanto de pessoal adequado para esse fim.

Em relação ao tempo, deve-se registrar que a programação dos eventos costuma ser concentrada em cerca de 20 horas de atividades que incluem: credenciamento; cerimonial de abertura; aprovação de regimento; conferência, sem possibilidade de intervenção do público; painéis, nos quais se destina pouquíssimo tempo para intervenções; grupos de trabalho e plenária final.

Quanto ao pessoal envolvido, tem sido bastante comum que os diferentes órgãos estaduais não encaminhem representantes para acompanhar o conjunto da conferência, priorizando, via de regra, a participação nos painéis informativos, em detrimento das atividades em grupo e da plenária para aprovação de propostas.

Os trabalhos em grupo, oportunidade em que os delegados dos diferentes municípios podem participar de forma mais ampla durante a conferência estadual, tem enfatizado, de forma absoluta, a elaboração de propostas, em regra, bastante genéricas. Essas, basicamente, apenas reafirmam, com diferentes níveis de especificidade, o disposto na legislação pertinente, sem estabelecer prioridade e estratégias que viabilizem a implementação das matérias aprovadas.

Não foi identificada nos relatórios das conferências, tampouco em outras fontes, qualquer referência à efetivação de avaliação das políticas afetas ao tema, com algum grau de sistematização, no âmbito de todas as conferências realizadas, o que demonstra o descumprimento do artigo 16 da Lei 7.204/08.

Em meio ao acervo documental do CEDPD/PA não foram localizados expedientes encaminhando as deliberações das conferências estaduais, situação que sugere duas possibilidades preocupantes. A primeira estaria relacionada ao não envio de tal documentação; a segunda ao extravio das cópias dos documentos encaminhados, com os respectivos comprovantes de entrega.

Tendo ocorrido quaisquer das hipóteses aventadas, fica patente o descaso com tais propostas, mesmo porque, a análise das atas mostra a inexistência de

iniciativas destinadas a acompanhar a eventual tramitação das mesmas, salvo possíveis manifestações pontuais e individuais.

O fato é que os dados a respeito da realização das conferências estaduais e municipais estão dispersos em arquivos eletrônicos e impressos, cuja organização é bastante frágil. Além disso, as informações neles constantes são, por vezes, confusas e/ou incompletas⁸⁶. Ainda assim, foi possível, por meio da tabela 4, traçar um comparativo relevante acerca do tema.

Tabela 4 – Eventos preparatórios às conferências estaduais, no período de 2006⁸⁷ a 2015.

Qtd. de Conferência Estadual	Qtd. de Fóruns Municipais	Qtd. de Conferências Municipais	Total
1ª	35	0	35
2ª	81	0	81
3ª	61	4	65
4ª	16	17	33
Total	193	21	214

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Os dados dessa tabela revelam que, entre a primeira e a segunda conferência, houve um aumento significativo no número total de eventos, sendo que esse, a seguir, passou a cair continuamente, fato que é um forte indicador de que tais eventos tenham se tornado menos participativos e, portanto, menos efetivos.

Poder-se-ia refutar a constatação acima alegando que, embora tenha havido uma diminuição considerável no número de fóruns, houve um aumento igualmente significativo no de conferências, assumindo que elas seriam mais efetivas, por serem realizadas em meio a um quadro institucional mais estável (municípios que possuem conselhos instalados). Ocorre que, tal compreensão enfrenta dois obstáculos significativos.

O primeiro diz respeito ao fato de que entre os principais objetivos de eventos desta natureza, sobretudo em se tratando de um segmento tão fortemente

⁸⁶ Em face de tal situação, estabeleceram-se diálogos com profissionais e militantes que participaram do processo, a fim de corroborar, refutar ou complementar as informações disponíveis.

⁸⁷ A referência às conferências de 2006 e 2008, cuja realização é anterior a criação do CEDPD/PA, tem o propósito de permitir uma comparação entre os eventos organizados pelo governo do Estado e aqueles sob a responsabilidade desse colegiado.

discriminado⁸⁸, como é o caso das pessoas com deficiência, destacam-se o de ampliar, na prática, o reconhecimento público dessas pessoas como titulares de direitos, bem como articular a criação e o aprimoramento de instâncias de execução e controle das políticas públicas diretamente relacionadas ao tema.

O segundo refere-se ao entendimento de que não é possível assumir como verdade, sem verificação empírica, que os conselhos municipais criados no Estado estejam em funcionamento, tampouco que, à época dos eventos, isso ocorria. Ou seja, a diferença concreta entre fórum e conferência pode ter caráter, meramente, formal.

A busca pela elucidação de tal questão ensejou contato com os municípios em que o CEDPD/PA informou haver conselhos instalados, resultando desse contato a elaboração do quadro 8, cujos dados, inclusive a omissão deles, sugerem enorme dificuldade quanto ao funcionamento de tais colegiados.

⁸⁸ Ver seção 4.1.

Quadro 8 – Atuação dos conselhos municipais dos direitos da pessoa com deficiência no Pará, em março de 2017.

Município	Situação	Últimas reuniões realizadas	Tipo de encaminhamentos
Abaetetuba	Sem resposta		
Ananindeua	Inativo		
Augusto Correa	Sem contato		
Baião	Sem contato		
Barcarena	Ativo	12/2016 01/2017 02/2017	Processo eleitoral para o conselho, mesa diretora e convocação para a conferência.
Benevides	Sem resposta		
Bragança	Sem contato		
Bujaru	Sem contato		
Canaã dos Carajás	Sem resposta		
Castanhal	Sem resposta		
Jacareacanga	Sem resposta		
Marabá	Sem resposta		
Óbidos	Ativo	12/2016 01/2017 02/2017	Aprovação do Regimento
Paragominas	Ativo	02/2016 08/2016 10/2016	Aprovação do Regimento
Parauapebas	Ativo	12/2016 01/2017 02/2017	Fiscalização das políticas municipais voltadas às pessoas com deficiência.
Ponta de Pedras	Inativo		
Portel	Sem contato		
Santa Izabel	Sem resposta		
Tucuruí	Sem resposta		
Ulianópolis	Inativo		

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Foram feitas várias tentativas de contato, por telefone e e-mail, com integrantes e/ou servidores públicos relacionados aos 20 conselhos referidos no quadro 8. Confirmou-se que quatro colegiados (20% do total) se encontram ativos e três estão inativos (15%). Quanto a treze conselhos (65% do total) não é possível afirmar se estão ativos ou não, pois não responderam o questionário enviado, em que pese ter sido estabelecido contato telefônico com oito deles.

Os conselhos ativos são aqueles cujos mandatos estão em curso, conforme determinam as regras pertinentes. A maioria deles realiza suas reuniões de acordo com a periodicidade definida em seus respectivos regimentos internos, sendo que essa se mostrou irregular em apenas um conselho.

Com o objetivo de se obter uma noção, ainda que extremamente sumária, dos produtos gerados pelos colegiados ativos, indagou-se quanto ao objeto de suas principais deliberações/encaminhamentos que tenham recebido a devida formalização, por meio de resolução ou recomendação, sendo que apenas um colegiado reportou ter adotado deliberações referentes às políticas públicas, sendo essas no campo da fiscalização. Já os demais enfatizaram questões administrativas.

Em relação aos conselhos inativos, entendidos como aqueles cujos mandatos já expiraram e não mais realizam suas atividades, tem-se que: o do município de Ulianópolis nunca funcionou, o de Ponta de Pedras realizou apenas quatro reuniões, entre os anos de 2014 e 2016, e o de Ananindeua funcionou com alguma regularidade no período de 2012 a 2015.

No que concerne ao objeto da presente pesquisa, o ponto mais relevante quanto aos conselhos municipais é que o CEDPD/PA sequer tem conhecimento do número de conselhos que se encontram em funcionamento, demonstrando grande distanciamento em relação a tais colegiados, o que contraria frontalmente o disposto na lei nº 7.204/08.

Os tópicos abordados nesta seção dão ideia do colossal desafio de se implementar ações democratizantes em um contexto de brutais desigualdades e de precariedade de todo gênero, em que a condição de pessoa com deficiência se mostra especialmente limitante e destinatária de reduzida atenção por parte do poder público, ainda que envolva, diretamente, parcela bastante expressiva da população.

As condições adversas de desenvolvimento da região contribuem para a manutenção das fragilidades em comento, entre as quais se destacam: a não realização das conferências, de acordo com a periodicidade definida em lei; a desatenção com sua dimensão avaliativa e o descaso com suas propostas, além da inexistência de uma relação mais sistemática e, mesmo, de interlocução entre o CEDPD/PA e os conselhos municipais. Tais problemas, ao mesmo tempo em que fomentam, são reforçados pelas características dos atores envolvidos tanto no

âmbito da sociedade civil quanto do Estado, tema que será tratado na próxima seção.

5.2 Representatividade e mobilização: uma articulação necessária

O formato da composição do CEDPD/PA, em princípio, contempla atores cuja mobilização é estratégica para a obtenção de avanços significativos no âmbito desse tema, sendo imprescindível examinar as relações dos integrantes do colegiado com seus respectivos representados, tanto na esfera não-governamental quanto na governamental.

O mandato dos membros do conselho tem duração de dois anos, permitindo-se uma reeleição. As atividades tanto do titular quanto do suplente são consideradas de relevância pública e não são remuneradas. Nesse aspecto, deve-se frisar que, no caso dos representantes governamentais, eles, em regra, participam das atividades em seus respectivos horários de expediente; já os da sociedade dividem-se entre voluntários e remunerados, sendo que os últimos são prestadores de serviço às organizações que representam, desenvolvendo atividades inerentes ao conselho como parte de seu trabalho.

Os conselheiros são indicados pelos representantes legais das respectivas organizações, em processo que não é regulamentado nem acompanhado pelo CEDPD/PA, de tal modo que segue a cultura/normas de cada organização. Sua nomeação cabe ao Governador, por meio de decreto.

Especificamente no que se refere a representação não-governamental, as organizações, para integrar o conselho, são escolhidas em eleição entre aquelas com mais de dois anos de funcionamento e com atuação nas seguintes áreas: “deficiência física”; “deficiência mental”; “deficiência visual”; “deficiência auditiva”; “deficiências múltiplas”; “todas as áreas de deficiência”; “Trabalhadores”, “Pesquisa e Ensino Superior” e “Trabalhadores da Indústria, Serviços e Comércio” (PARÁ, 2008).

Há uma imprecisão na redação da Lei 7.204/08, que confere duas vagas às organizações de trabalhadores, como representações de dois segmentos diferentes, sem deixar explícita qual é tal diferença, tendo sido adotado o entendimento, desde a primeira eleição, de que uma vaga deve ser preenchida por organização representativa de qualquer categoria profissional e outra por órgão de fiscalização do exercício profissional, criado por lei específica.

As representações das instituições de ensino e pesquisa também ensejam uma preocupação, posto que, se a vaga couber a uma instituição pública, isso compromete a paridade; e, se for exercida por uma instituição privada, parece ser o caso de não haver legitimidade, uma vez que exercer representação da sociedade não é apropriado para organizações empresariais, mesmo porque essas são orientadas para o atendimento das diretrizes estabelecidas por seus proprietários/controladores.

Quanto à representação do próprio segmento das pessoas com deficiência, o desenho adotado visa assegurar a expressão de suas especificidades, mediante a previsão de uma cadeira para cada área. Essa iniciativa tem o potencial de dar voz a pessoas comumente coisificadas⁸⁹. De outro lado, restringe as possibilidades de alternância na participação junto ao colegiado, na medida em que poucos municípios dispõem de organizações específicas com atuação nas diferentes áreas de deficiência.

Um ponto que se destaca na análise da composição do CEDPD/PA, e que está diretamente ligado ao caráter estável das principais características estudadas na presente pesquisa, é a reduzida variação das entidades que representam a sociedade no colegiado, ao longo das três gestões pesquisadas. O quadro 9, a seguir, expõe um comparativo entre as entidades eleitas para os três biênios analisados.

⁸⁹ Ver seção 4.1.

Quadro 9 – Composição do CEDPD/PA por biênio.

Entidade	2009-2011	2011-2014	2014-2016
Associação dos Deficientes Físicos do Pará (ADFPA)	X	X	X
Associação de e para cegos do Pará (ASCEPA)	X	X	
Fundação Pestalozzi	X	X	X
Associação de Paralisia Cerebral do Pará (APCP)	X	X	X
Instituto Felipe Smaldone	X	X	X
Associação Paraense das Pessoas com Deficiência (APPD)	X	X	X
Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)	X	X	
Centro Universitário do Pará (CESUPA)	X		
Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Norte (FITIMN)	X	X	X
Universidade da Amazônia (UNAMA)		X	X
Associação de Deficientes Visuais do Baixo Amazonas (ADEVIBAM)			X
Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (CREFITO)			X

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Grande parte das entidades relacionadas no quadro 9 tem atuação concentrada na capital, apenas a partir da terceira gestão do colegiado, incluiu-se, efetivamente, uma organização representativa de pessoas que vivem em outros municípios. O fato de verificar-se em um universo de nove entidades a existência de apenas uma vinda do interior do Estado é, particularmente, preocupante, dada a vasta dimensão do território paraense, mesmo porque, a maioria da população encontra-se fora da RMB⁹⁰.

Não foram identificadas iniciativas sistemáticas para ampliar o rol de entidades envolvidas nos processos eleitorais para a composição do CEDPD/PA, sendo que a publicidade dada a tais processos tinha caráter, basicamente, formal. Utilizava-se, para tanto, o Diário Oficial do Estado (DOE).

As representações das organizações não-governamentais são eleitas em assembleias próprias, por segmento, especificamente convocadas para este fim, em

⁹⁰ Ver seção 5.1.

processo que, de acordo com a Lei nº 7.204/08, deve ser coordenado pela secretaria executiva do CEDPD/PA.

É oportuno registrar que os três processos eleitorais realizados após a instalação do colegiado foram conduzidos por comissões integradas por membros do Conselho. Para os pleitos de 2011 e 2014 a secretaria executiva integrou as comissões e participou ativamente do processo. Em 2016, essa foi afastada do pleito, não tendo sequer integrado a comissão, fato que gerou contestações, as quais contribuíram para formação do imbróglio que resultou no período (entre maio e novembro daquele ano) em que o CEDPD/PA ficou sem composição.

Em face da importância atribuída pela literatura especializada ao papel da mobilização social para a construção democrática⁹¹ e, especialmente, para o funcionamento das IPs, foi objeto de especial atenção, durante as entrevistas, as características das organizações que integram o CEDPD/PA, de modo a relacioná-las aos principais desafios do colegiado.

Investigou-se que tipos de atividades absorvem mais a energia dos participantes das referidas entidades, mediante a apresentação a eles de um rol de quatro grupos de ações (prestação de serviços, reivindicação de direitos, formação política e cidadã, bem como captação de recursos), dentre os quais deveriam indicar as mais recorrentes em sua agenda de trabalho.

Em primeiro lugar, com absoluta preponderância, foi enfatizada a oferta de serviços, voltados, sobretudo, às pessoas com deficiência e suas famílias, incluindo atividades esportivas, recreativas, de saúde, além de outras que foram menos lembradas, como as de caráter educacional e cultural.

Na segunda posição foi praticamente unânime a referência à captação de recursos, tarefa bastante difícil, especialmente para entidades com pouca estrutura, como é o caso da maioria daquelas compostas e dirigidas pelas próprias pessoas com deficiência, característica comum de organizações em outras áreas.

Em terceiro lugar foram mencionadas ações destinadas à reivindicação de direitos, cuja estratégia básica são as reuniões com órgãos governamentais e, em menor medida, o acionamento do MP em determinadas situações. Foi destacado por um único entrevistado a realização de apenas um ato público de enfrentamento dirigido à Prefeitura de Belém.

⁹¹ Ver seção 2.2.

O quarto e, portanto menos incidente, conjunto de ações nas organizações é aquele vinculado à formação política e cidadã. Algumas entidades sequer realizam esse tipo de atividade e, mesmo aquelas cujos representantes informaram que as realizam, fizeram-no com pouca segurança.

Os parágrafos anteriores apresentam uma constatação empírica absolutamente dispare em relação ao legado democrático que a literatura especializada atribui à organização da sociedade, considerando-se três diferentes abordagens do tema⁹², as quais enfatizam o desenvolvimento do capital social, o questionamento da ordem social estabelecida e a constituição de uma esfera pública.

Em vista dessa disparidade, indagou-se aos informantes os motivos que levam o segmento a participar das associações. A resposta não poderia ser mais explícita: o interesse pelos serviços ofertados e, em menor medida, o encontro com seus pares, sendo as motivações propriamente políticas bastante residuais. A extensão da dificuldade em tela é tão significativa que cerca da metade dos entrevistados revelou que a própria diretoria participa pouco de suas atividades.

A realidade em tela motivou a seguinte indagação aos entrevistados: Tal situação gera preocupação e medidas por parte da entidade? Eles responderam que “sim”, no entanto, as medidas citadas são bastante genéricas: “prestação de contas”; “diálogos com os associados”; “disponibilização de bolsas para o ensino superior, visando melhor formação política”; além de uma bastante pontual: “a preparação de um jovem com perfil para assumir a entidade”.

As informações quanto à relevância das pautas reivindicatórias e aos interesses que presidem o ímpeto associativo nessa área são, fortemente, coincidentes com os precários indicadores de cultura política brasileira, captados pela pesquisa realizada pela *Economist Intelligence Unit*⁹³.

A constatação de que todas as entidades, cujos representantes foram entrevistados, procuram prestar serviços ao público-alvo, e de que inclusive fazem disso sua principal atividade, vem ao encontro da tendência do enfraquecimento da dicotomia “entidades de” X “entidades para pessoas com deficiência⁹⁴”, de tal forma que a diferença mais marcante nesse campo, que ainda se mantêm, é aquela

⁹² Ver seção 2.2.

⁹³ Ver seção 3.2.

⁹⁴ Ver seção 4.1

relativa à responsabilidade sobre a gestão das organizações. Ou seja, se essas são dirigidas por uma pessoa com deficiência ou não.

Não integra o escopo desse trabalho a discussão, aprofundada, acerca da compatibilidade ou não da oferta de serviços, em princípio de competência do Estado, com uma atuação efetivamente democratizante das organizações da sociedade. No entanto, fica patente que a busca por financiamento para tais ações torna-se elemento cada vez mais central para tais organizações, uma vez que a necessidade de recursos é diretamente proporcional às atividades desenvolvidas.

Entre as fontes de financiamento das organizações têm preponderância os recursos públicos obtidos por meio de convênios, notadamente com prefeituras e governo do Estado e, em menor medida, doações diversas, não sendo significativo o aporte de recursos por parte dos próprios associados. A prevalência das receitas de origem governamental enseja uma preocupação decorrente do caráter fortemente patrimonialista e clientelista⁹⁵ da política brasileira, a qual pode ser resumida no seguinte questionamento: o apoio em comento teria como contrapartida o aparelhamento político das organizações da sociedade?

A questão foi abordada junto aos entrevistados, indagando-lhes se consideravam que suas ações no colegiado poderiam interferir no apoio recebido. Suas respostas indicaram que isso poderia ocorrer, porém, na prática, tal possibilidade não os fazia deixar de agir da forma que julgavam correta. Metade dos entrevistados afirmou já ter sofrido retaliações protagonizadas por agentes públicos, de forma não declarada.

Outro ponto que desperta preocupação quanto à qualidade da representação junto ao colegiado é o pouco envolvimento político dos integrantes das organizações, inclusive de suas diretorias. Em função disso, buscou-se verificar alguns indicadores relativos ao tema.

O primeiro deles relaciona-se à periodicidade e às condições em que eram tratadas as matérias do conselho com os representados. A maioria dos entrevistados respondeu que fazia isso após cada reunião, de maneira oral, não havendo, em sua opinião, interesse quanto ao tema por parte da grande maioria dos membros das entidades.

⁹⁵ Ver seção 3.1.

O segundo indicador relaciona-se ao fato de que os conselheiros sentem-se representantes, basicamente, das entidades das quais fazem parte, e não do conjunto de organizações que atuam na respectiva área. Isso ficou explícito, uma vez que todos reconheceram não haver um contato regular com suas entidades congêneres e que essas, portanto, acabam por não influenciar a atuação dos entrevistados junto ao conselho. Na verdade, esses representantes reconheceram que, na quase totalidade das reuniões, sua participação no colegiado não segue uma orientação organizacional.

Observa-se, nesse ponto, outro aspecto de fundamental importância para a compreensão das dificuldades do conselho: a fragmentação das práticas das organizações que atuam na área da pessoa com deficiência no Pará, as quais não têm sido capazes de compor uma agenda mínima de reivindicações e, muito menos, de ação conjunta visando a objetivos comuns.

O peso desse problema como obstáculo para a efetividade do conselho relaciona-se ao fato de que o meio mais reconhecido pela literatura⁹⁶ como capaz de aproximar a realidade das IPs dos seus objetivos institucionais é a mobilização social em torno do tema e essa mobilização depende da identificação de pautas com algum apelo popular.

Referentemente à representação governamental, a constituição do CEDPD/PA contempla: um acento para os conselhos municipais dos direitos das pessoas com deficiência; bem como para as oito seguintes Secretarias de Estado: Assistência Social⁹⁷ (SEAS); Educação (SEDUC); Cultura (SECULT); Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH); Saúde Pública (SESPA); Esporte e Lazer (SEEL); Trabalho, Emprego e Renda (SETER) e Planejamento (SEPLAN). No ano de 2014 houve a fusão entre a SEAS e a SETER, de modo que o Conselho passou a ter, desde então, 08 (oito) representantes governamentais. Até a conclusão desta dissertação não foram tomadas providências efetivas no sentido de reestabelecer a paridade numérica do colegiado.

No que tange a investigação relativa a tais membros, o principal objetivo foi perscrutar a importância atribuída e as medidas efetivadas quanto ao desenvolvimento de experiências democráticas no processo de planejamento e execução de políticas públicas e, particularmente, quanto ao CEDPD/PA.

⁹⁶ Ver seção 3.2.

⁹⁷ Em 2008, denominava-se Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.

Ao responder perguntas sobre o acompanhamento dos órgãos acerca das atividades do conselho, os entrevistados revelaram que não existe, quanto a isso, um regramento formal. Informaram, porém, que encaminhavam relatórios escritos após cada reunião do pleno. Dois dos entrevistados afirmaram haver interesse do órgão em acompanhar essas questões; os outros foram taxativos ao reconhecer não existir qualquer interesse no tema. Além disso, nenhum deles informou quanto a medidas práticas, em seu respectivo órgão, decorrentes da atuação do CEDPD/PA, exceto fornecimento de informações.

Os informantes relataram não receber orientação quanto ao posicionamento que devem adotar nas reuniões do conselho, salvo em situações muito específicas, exceção citada por apenas uma pessoa. Embora tal informação deva ser mais detalhadamente investigada, é bastante crível que essa falta de orientação esteja, em grande parte, relacionada à desimportância do CEDPD/PA para os órgãos públicos que o integram.

A abordagem do tema foi complementada por um questionamento quanto à existência de espaços para escuta e participação dos servidores, no cotidiano dos respectivos órgãos, obtendo-se a informação de que isso só ocorreria, de forma mais ampla, em uma secretaria; em outra a opinião dos servidores seria levada em conta, mesmo inexistindo uma institucionalidade quanto ao tema; nas demais, foi bastante enfatizado que os processos decisórios são extremamente centralizados e hierarquizados.

Conforme detalhado no capítulo 3, entre os quatro principais condicionantes, referidos por Silva (2011), para a efetividade das IPs, inclui-se aquele⁹⁸ relativo à posição dos atores diretamente envolvidos em tais instituições na respectiva rede de políticas públicas. Nesse sentido, é oportuno fazer referência ao fato de que durante os sete anos de existência do conselho, os representantes mais graduados com atuação no colegiado foram dois secretários de Estado adjuntos, sendo um da SEPOF⁹⁹ e outro da SEAS¹⁰⁰.

Todos os demais conselheiros eram, no máximo, integrantes do 4º escalão do Poder Executivo e, na maioria dos casos, eles eram técnicos das respectivas secretarias, sem cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Deve-se

⁹⁸ Tal condicionante refere-se também a importância que as IPs têm para os atores, aspecto esse que, em relação ao CEDPD/PA, será explicitado na seção 6.1 e, em menor medida, na seção 6.2.

⁹⁹ Atual SEPLAN.

¹⁰⁰ Atual SEASTER.

ressalvar, contudo, o fato de que dois secretários de Estado, da SECULT e da SEJUDH, foram designados para o conselho, porém, eles nunca compareceram às reuniões.

Coerente com as dificuldades relatadas, outra fragilidade expressiva do CEDPD/PA vincula-se à área da comunicação¹⁰¹. Em vista da realidade atual, torna-se especialmente danosa a precária utilização das novas TICs, que, associada aos problemas da representatividade tratados anteriormente, acentua uma atmosfera de isolamento e, portanto, de baixa *accountability*. Essa fragilidade, embora mencionada por quase todos os conselheiros, não ensejou a adoção de medidas relativamente simples no sentido de superar o isolamento do colegiado, de modo que esse pudesse se tornar mais conhecido, demandado, respeitado e, portanto, fortalecido pela sociedade.

Diante do fato de que o envolvimento da sociedade nas IPs é essencial para a sua efetividade e de que as pessoas tendem a participar dessas instituições de acordo com o juízo de sua utilidade, especialmente no sentido da melhoria das suas condições de vida (WANPLER, 2011b), percebe-se que a adoção de uma estratégia de comunicação por parte do CEDPD/PA, além de ser um imperativo legal, teria o potencial de contribuir para o maior envolvimento da comunidade interessada.

A fragilidade apresentada pelas organizações da sociedade, que atuam junto ao CEDPD/PA, quanto ao seu interesse e capacidade de mobilização política, somada a falta de iniciativa do próprio colegiado no sentido de enfrentar tal situação e de ampliar os atores envolvidos nesse processo são fenômenos que se complementam e condicionam mutuamente, o que vêm ao encontro do entendimento de Silva (2011)¹⁰².

O conteúdo exposto nos parágrafos anteriores evidencia que as constatações relativas às representações governamentais e não-governamentais, guardadas as suas particularidades, são análogas. Elas apontam para uma cultura política pouco afeita a processos de construção democrática, situação que se torna mais grave em face da dificuldade do CEDPD/PA em desenvolver estratégias mínimas de comunicação social e, mesmo, de articular alterações pontuais em sua lei de criação, de modo a corrigir problemas em sua composição.

¹⁰¹ Ver Tabela 11.

¹⁰² Ver seção 3.2.

O conjunto das informações sistematizadas neste capítulo permite uma inferência fundamental: o CEDPD/PA, imerso em um contexto pouco propenso ao desenvolvimento de práticas democráticas, tem encontrado muita dificuldade para provocar mudanças nesse cenário, mesmo no que concerne às organizações com as quais ele interage mais diretamente. Serão pautadas a seguir as questões internas do funcionamento do colegiado, cuja conformação está fortemente vinculada à realidade discutida no capítulo que se encerra.

6 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS INTERNAS DO CEDPD/PA: DAS REGRAS FORMAIS AO FAZER COTIDIANO

Nesse capítulo serão abordadas as principais características internas do colegiado, as quais serão relacionadas aos condicionantes de sua efetividade¹⁰³, bem como aos resultados capazes de expressá-la, dando continuidade ao esforço iniciado no capítulo anterior.

A primeira seção dedica-se a discussão quanto à composição organizacional básica do colegiado; quórum; processo de planejamento das atividades; condições de trabalho, notadamente: pessoal de apoio, atividades formativas, estrutura física, entre outros recursos.

A segunda seção ocupará-se das principais características do desenvolvimento das reuniões, com ênfase na participação dos conselheiros, bem como nas pautas que são objeto da atenção do colegiado, as quais foram sistematizadas em 08 (oito) grupos temáticos.

6.1 Envolvimento dos conselheiros, condições e gestão do trabalho

O CEDPD/PA, que em novembro de 2016 entrou em sua 4ª gestão, está prestes a completar 08 (oito) anos de existência. Em suas três primeiras gestões, tratadas na Tabela 5, a seguir, realizou cerca de 95 reuniões¹⁰⁴, entre ordinárias e extraordinárias, sendo que, de acordo com a lei nº 7204/08, a periodicidade definida para a realização das mesmas é mensal.

¹⁰³ Tanto os condicionantes quanto os resultados da efetividade do CEDPD/PA serão analisados de acordo com a proposta formulada por Silva (2011).

¹⁰⁴ Esta contagem não é precisa, pois não foram localizadas algumas atas e lista de frequência. Além disso, a numeração das reuniões apresenta imprecisões.

Tabela 5 – Informações sobre o quantitativo de reuniões e segmento responsável pela presidência do CEDPD/PA, por biênio, período 06/2009 a 05/2016.

Período da Gestão	Reuniões Ordinárias	Reuniões Extraordinárias	Total	Presidência
26/06/2009 19/12/2011	28	16	44	Não governamental
20/12/2011 30/01/2014	30	9	39	Não governamental
31/01/2014 30/05/2016	27	1	28	Governamental
Total	85	26	111	-

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Nota-se na Tabela 5 que o número de reuniões ordinárias se manteve estável nos três biênios pesquisados, enquanto que as reuniões extraordinárias apresentaram um forte decréscimo, situação coerente com as características típicas de períodos de implantação de experiências participativas, inclusive em decorrência da necessidade de aprovação do regimento interno que foi objeto de várias reuniões extraordinárias, no primeiro biênio.

Chama atenção também o fato do colegiado não ter conseguido cumprir a duração do mandato (dois anos) estabelecida pela Lei 7.204/08, verificando-se a necessidade de prorrogação por meio de resoluções do próprio conselho, em todas as gestões. Deve-se acrescentar que no ano de 2016, o conselho ficou sem composição definida no período de 31 de maio a 06 de novembro.

A estrutura do CEDPD/PA inclui várias unidades¹⁰⁵, são elas: o plenário; uma mesa diretora, composta por presidente, vice-presidente, 1º e 2º secretário; bem como três comissões permanentes, são elas: Políticas, Orçamento e Finanças Públicas; Articulação de Conselhos e Comunicação Social; Acompanhamento e Elaboração de Atos Normativos.

Conforme explicitado anteriormente, a simples existência de uma estrutura legal/organizacional definida não garante o bom funcionamento do colegiado, o qual depende de uma série de condicionantes absolutamente interligados. O primeiro deles refere-se à posição dos atores que participam do colegiado nas suas respectivas redes de políticas públicas¹⁰⁶, bem como a relevância que esses atribuem ao CEDPD/PA.

¹⁰⁵ As competências das unidades encontram-se referidas na seção 6.2.

¹⁰⁶ Ver seção 5.2.

Silva (2011) não é taxativo quanto à forma de aferição de tal condicionante, sendo que essa mensuração é, particularmente, delicada no caso da importância que os atores atribuem a uma dada IP, na medida em que, em uma entrevista, dificilmente um informante revelaria que é indiferente a mesma. Assim, optou-se pela verificação do interesse dos integrantes no CEDPD/PA, mediante a aferição do quórum e a observação do seu nível de envolvimento na vida do conselho¹⁰⁷.

A análise da frequência às reuniões, mesmo no que se refere ao pleno, sugere reduzido interesse pelas atividades do colegiado, posto que as entidades com assento no mesmo mantinham média de presença bastante baixa, conforme demonstra a Tabela 6.

¹⁰⁷ Quanto ao segundo ponto, ver também seção 6.2.

Tabela 6 – Percentual de frequência das Organizações que integram o CEDPD/PA nas Reuniões do Pleno, por Biênio, período 06/2009 a 05/2016.

Entidade	2009-2011	2011-2014	2014-2016
Associação dos Deficientes Físicos do Pará (ADFPA)	69,77	81,58	50
Associação de e para cegos do Pará (ASCEPA)	65,12	68,42	-
Fundação Pestalozzi	60,46	68,42	50
Associação de Paralisia Cerebral do Pará (APCP)	65,12	76,31	90
Instituto Felipe Smaldone	55,81	39,47	53,34
Associação Paraense das Pessoas com Deficiência (APPD)	65,12	44,74	63,34
Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)	32,56	10,53	-
Centro Universitário do Pará (CESUPA)	41,86	-	-
Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Norte (FITIMN)	55,81	65,79	23,34
Universidade da Amazônia (UNAMA)	-	60,53	50
Associação de Deficientes Visuais do Baixo Amazonas (ADEVIBAM)	-	-	80
Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (CREFITO)	-	-	26,67
Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH)	41,86	47,37	13,34
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES/SEAS)	56,51	75,86	-
Secretaria de Estado de Educação (SEDUC)	41,86	52,63	63,34
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF)	34,88	44,74	43,44
Secretaria de Estado de Saúde do Pará (SESPA)	51,16	55,26	63,34
Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS (SEASTER)	-	-	70
Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda (SETER)	51,16	57,89	-
Secretaria de Estado de Cultura (SECULT)	23,25	52,63	66,67
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (SEEL)	9,3	44,74	0
Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPD) – Salinópolis	2,32	-	-
Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPD) – Castanhal	-	5,26	-
Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPD) – Barcarena	-	-	86,67

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Fica explícito que no primeiro biênio apenas duas organizações da sociedade tiveram frequência inferior a 50%, enquanto que do governo verificou-se seis órgãos nessa situação; no segundo biênio, esses números foram de três e quatro organizações, respectivamente; já no terceiro biênio, houve uma melhora nesse indicador, pois apenas duas organizações da sociedade e três do governo estiveram ausentes em mais de 50% das reuniões.

A dificuldade quanto ao quórum foi o problema mais recorrente na fala dos conselheiros, contudo, a percepção dessa dificuldade não foi capaz de reverter tal problema, fato que reforça o entendimento de que as condições materiais se sobrepõem as idealizações¹⁰⁸.

A recorrência do tema se deve, em grande parte, ao fato de que, dependendo da quantidade de integrantes presentes, a reunião pode não ser realizada. Trata-se da aplicação do disposto no artigo 13, §3º, do Regimento Interno¹⁰⁹, o qual determina que as reuniões para serem abertas devem contar com a presença de, pelo menos, um terço das representações e para terem efeito deliberativo o quórum exigido é de metade mais um. A Tabela 7 refere-se à aplicação de tal dispositivo.

Tabela 7 – Quórum de reuniões do pleno, conforme disposto no artigo 13 do Regimento Interno, por biênio, no período de 06/2009 a 05/2016.

Situação da Reunião	2009-2011		2011-2014		2014-2016		Total	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Sem quórum	5	11,36	5	13,16	2	6,67	12	10,71
Quórum para abertura	21	47,73	8	21,05	16	53,3	45	40,18
Quórum para deliberação	18	40,91	25	65,79	12	40	55	49,11
Total	44	100	38	100	30	100	112	100

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

De acordo com a Tabela 7, houve uma redução no número de reuniões sem quórum, contudo, o número relativo aquelas com presença apenas para abertura

¹⁰⁸ Ver introdução.

¹⁰⁹ Embora esse dispositivo seja frequentemente citado nas reuniões, e, em certa medida, observado, deve-se lembrar que conforme expresso na seção 5.1 o regimento interno nunca foi publicado, ainda que tenha sido aprovado.

experimentou uma diminuição e, em seguida, um grande crescimento; já o quantitativo relativo as reuniões com quórum para deliberação, teve um comportamento inverso. Em decorrência de tal situação, somente no segundo biênio a quantidade de reuniões com quórum para deliberação (que é o desejável) superou a soma das reuniões com baixa frequência (que abrangem aquelas sem quórum e com presença apenas para abertura).

As Tabelas 6 e 7 deixam patente que o conselho não tem conseguido adotar medidas eficazes destinadas a superar os problemas com o quórum. Sequer houve iniciativas no sentido de aplicar o disposto na Lei 7.204/08, que estabelece o desligamento do conselheiro que tenha 03 (três) faltas consecutivas ou 09 (nove) alternadas sem a necessária justificativa, a qual deve ser aprovada pelo colegiado. A inércia do CEDPD/PA em relação a problemática da frequência mantinha-se mesmo quando não havia qualquer justificativa para as ausências, em que pese à recorrência de debates concernentes a falta de quórum.

Chama atenção o fato de que as eventuais justificativas de falta não eram, nem mesmo, submetidas à votação. Elas eram, apenas, apresentadas como informe, bastando para isso comunicação por telefone ou por outro meio, sem necessidade de qualquer comprovação.

No caso das comissões permanentes e da mesa diretora, os problemas quanto ao quórum eram ainda mais graves, pois elas sequer mantinham reuniões com regularidade até o início de 2014, quando se encerrou a segunda gestão do colegiado, conforme demonstrado na Tabela 8.

Tabela 8 – Reuniões de Comissões Permanentes e de Mesa Diretora realizadas por Biênio entre 06/2009 e 05/2016.

Identificação	2009-2011	2011-2014	2014-2016	Total
Mesa Diretora	5	2	18	25
Comissão de Articulação de Conselhos e Comunicação Social	2	6	19	27
Comissão de Acompanhamento e Elaboração de Atos normativos	1	2	4	7
Comissão de Políticas, Orçamentos e Finanças Públicas	1	3	19	23
Total	9	13	60	82

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Todas as comissões apresentaram aumento no número de reuniões, no entanto, essa situação não foi verificada no que se refere a mesa diretora. Em que pese o citado crescimento, o número de reuniões de comissões ainda se mostra muito inferior aquele estabelecido pela Lei 7204/08, que é de uma reunião mensal.

Os trabalhos da mesa diretora e das comissões permanentes eram constantemente desenvolvidos de forma improvisada, de tal modo que se tornava difícil observar a relevância, prioridade e conveniência dos temas afetos ao colegiado, o que se mostra extremamente danoso para a consecução de suas atribuições. Essa constatação é corroborada pela baixíssima média do seu quórum, conforme se depreende da Tabela 9.

Tabela 9 – Média de entidades presentes nas reuniões da Mesa Diretora e Comissões Permanentes, por biênio, no período de 06/2009 a 05/2016.

Comissões	2009 – 2011		2011- 2014		2014 – 2016	
	Membros ¹¹⁰	Presença	Membros	Presença	Membros	Presença
Mesa diretora	4	2	4	3	4	2,55
Comissão de articulação de conselhos e comunicação social	8	4,5	6	2,66	7	2,78
Comissão de elaboração, acompanhamento e análise de atos normativos	12	3	5	2,5	6	2,66
Comissão de políticas públicas, orçamento e finanças públicas	12	7	13	6	11	3,63

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Percebe-se que a média de presença das comissões tem sido, em regra, inferior a metade de seus membros, o que não se aplica a mesa diretora, cuja frequência é ligeiramente maior. Em ambos os casos não parece haver uma

¹¹⁰ Em alguns momentos ocorreu variação no número de membros das comissões, as quais não são retratadas na presente tabela. Essa omissão, no entanto, não compromete a comparação pretendida, pois a variação era muito pequena.

tendência no sentido de minimizar o problema em comento, sobretudo no que se refere as três comissões temáticas.

O exame do quórum nas reuniões do plenário, das comissões permanentes e da mesa diretora demonstra que, nas últimas, o problema era bem maior. Isso está relacionado ao fato de que as cobranças quanto ao tema se referiam, basicamente, ao pleno, em face da exigência de quórum para abertura e deliberações, exigências essas que não se aplicam as comissões. A reduzida atenção dada aos órgãos do conselho é bastante condizente com as características pouco democráticas do Estado e da sociedade brasileira.

Um dado que pode ser tomado como conflitante com os problemas de quórum refere-se à fala da maioria dos conselheiros entrevistados que, mesmo com dificuldades para o comparecimento nas reuniões, alegou ter alguma disponibilidade para dedicar mais tempo ao colegiado. Quando indagados sobre os motivos de sua baixa participação, eles alegaram falta de provocação do próprio conselho, bem como reconheceram sua falta de iniciativa.

Além do descaso decorrente da posição periférica do colegiado frente ao ciclo das políticas públicas correlatas, é provável que o fenômeno em questão também esteja relacionado ao fato de que vários conselheiros expressavam desconforto com o andamento dos trabalhos por dois motivos básicos: certa dificuldade com a prática política, repleta de conflitos, contradições e composições, e descontentamento com os resultados do conselho.

O desconforto em epígrafe foi agravado pela escassez de encaminhamentos concretos e, na verdade, das próprias condições objetivas para que esses fossem adotados, em face de diferentes motivos, fortemente inter-relacionados, entre os quais é oportuno destacar problemas relativos: ao processo de planejamento; as atividades formativas; à secretaria executiva; e aos recursos materiais disponíveis, aspectos esses que serão detalhados a seguir.

Para que o CEDPD/PA pudesse fazer frente a todas as atribuições estabelecidas pela lei 7.204/08, seria indispensável um adequado planejamento das atividades do colegiado. Nesse sentido, foram identificados dois tipos de iniciativas de planejamento.

A primeira refere-se à elaboração e ao encaminhamento à SEASTER de um plano anual de atividades, que consiste em uma relação de eventos com referência ao público-alvo e aos recursos necessários para a sua realização. Como

desdobramentos desses planejamentos, eram elaborados os Quadros de Detalhamento de Quotas Quadrimestrais (QDQQs), cujo encaminhamento à SEASTER era irregular e, em geral, não contemplava todas as ações contidas no planejamento anual. É notável que tais documentos não se constituíam objeto de interesse por parte de um número expressivo de conselheiros, ficando, na verdade, sua elaboração sob responsabilidade da secretaria executiva e de algum conselheiro interessado no tema.

Em que pese à aprovação do planejamento anual e do QDQQ ser submetida ao pleno, essa submissão era, em muitos casos, meramente pró-forma, pois, em face da pouca atenção dada ao tema, por parte do conselho, era frequente o esgotamento dos prazos antes de sua apreciação, fato que ensejava seu encaminhamento a SEASTER *ad referendum*.

As previsões contidas nos instrumentos de planejamento em tela eram, em regra, repetidas ao longo dos anos, pois, frequentemente, não eram efetivadas. Isso pode ser explicado pelo fato de que não se adotavam medidas específicas no sentido de viabilizar sua execução. Além disso, não havia retorno por parte da SEASTER quanto à disponibilidade de recursos para custeá-las.

A segunda iniciativa refere-se à tentativa de elaboração de um planejamento estratégico para o colegiado no ano de 2014, em vista do qual foram realizados aproximadamente três encontros, mediados por técnicos da SEPLAN. No entanto, houve um problema com o computador em que o trabalho estava armazenado e esse foi interrompido, sem que o documento fosse aprovado. O fato mais significativo nesse episódio é que houve apenas manifestações isoladas no sentido de dar continuidade ao processo de planejamento estratégico, as quais não encontraram respaldo no conjunto do colegiado, em que pese o fato de que os trabalhos iniciais, que resultaram na minuta extraviada, foram bastante ricos e participativos.

No que concerne as questões relativas a formação dos conselheiros, elas parecem particularmente relevantes ao adequado desenvolvimento das atividades de um conselho de direitos, em decorrência da enorme gama de questões fáticas e conceituais com as quais eles devem trabalhar, a fim de contribuir para a melhoria das condições de vida de uma população que apresenta significativas dificuldades de acesso e permanência referentemente à grande parte das políticas públicas e, mesmo, às atividades da vida cotidiana.

Nas entrevistas, a maioria dos conselheiros admitiu ter pouco conhecimento acerca da lei 7.204/08 e do regimento interno do colegiado, fato que reforça a constatação de que há um reduzido interesse dos próprios integrantes do conselho em relação ao mesmo. Esse desinteresse, além de ter efeitos deletérios sobre os resultados apresentados pelo colegiado, é também decorrente da percepção de que o CEDPD/PA não é efetivo.

Todos os integrantes responderam que, no exercício das suas atividades no colegiado, sequer tiveram acesso aos Planos Plurianuais (PPAs); às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e a seus respectivos relatórios de execução. Tem-se aqui outro exemplo da grande dissintonia entre o que dispõe a legislação e a realidade do CEDPD/PA, pois a finalidade precípua do conselho é “definir, acompanhar e avaliar” (PARÁ, 2008) as políticas públicas ligadas à área, ação que se torna muito difícil quando não se conhecem os documentos mais relevantes relativos ao seu planejamento e execução.

É oportuno registrar que, ao longo da existência do colegiado, foram feitas algumas apresentações¹¹¹ de ações voltadas às pessoas com deficiência, por parte de diferentes órgãos públicos estaduais, porém de forma desconectada dos instrumentos de planejamento governamental PPA e LOA.

Quando indagados sobre o seu nível de informação quanto a legislação referente aos direitos das pessoas com deficiência, os conselheiros detiveram-se em afirmações genéricas e, na maioria dos casos, vagas, tais respostas denotam pouca importância dada à legislação voltada ao tema, o que está relacionado a certo ceticismo quanto à sua reduzida aplicação. Tal postura, que em parte justifica-se pela extensa tradição de descumprimento de normas dessa natureza no Brasil, contribui para retroalimentação do problema.

Deve-se acrescentar, todavia, que recentemente verificaram-se vultosos avanços na legislação específica¹¹², os quais não deveriam passar despercebidos, pelos conselheiros, posto que algumas dessas conquistas referem-se precisamente a mecanismos concretos para se colocar em prática o arcabouço normativo.

Não se percebeu variações significativas entre as respostas dos conselheiros governamentais e da sociedade nas questões referidas acima. Foi majoritário, em ambos os grupos, o autorreconhecimento de que a fragilidade em

¹¹¹ Ver seção 6.2.

¹¹² Ver seção 4.2.

seus conhecimentos quanto ao tema decorreria de uma falta de iniciativa pessoal no sentido de obter tal repertório.

Como agravante dos problemas formativos e informativos em questão, foi identificada, no âmbito do CEDPD/PA, ao longo dos seus sete anos de história, a realização de apenas dois cursos voltados aos conselheiros estaduais e municipais, um no ano de 2010 e outro no ano de 2014.

Ambas as iniciativas contaram com o financiamento do governo federal, por meio dos convênios 717246/2009 e 783310/2013, celebrados entre a atual SEASTER e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDHPR)¹¹³. Nas duas ocasiões, as metas das atividades formativas não foram cumpridas e grande parte dos recursos foi devolvido, pois não foi solicitada prorrogação dos respectivos convênios em tempo hábil.

Ainda que no período estudado os conselheiros possam, eventualmente, ter participado de outras atividades formativas, abrangendo temas correlatos, essas, por não serem voltadas à realidade do CEDPD/PA, não teriam o propósito de estabelecer uma conexão entre os múltiplos aspectos que subjazem sua ação. Assim, não surpreende que o conjunto dos conselheiros entrevistados tenha apontado a questão da formação como um importante problema.

No que concerne a questão dos recursos financeiros relativos ao CEDPD/PA, deve-se registrar a inexistência, no âmbito do Pará, de um fundo destinado ao financiamento de ações nessa área, bem como de previsão orçamentária específica em favor do colegiado. Tais condições não impediram o Estado de custear a manutenção das suas atividades por meio do uso de dotação orçamentária relativa ao conjunto dos conselhos vinculados a SEASTER.

Foi possível identificar que a maioria das solicitações do colegiado a SEASTER foi atendida, sobretudo aquelas destinadas ao custeio das reuniões, como é o caso de diárias e passagens, para os conselheiros oriundos de outros municípios, bem como alimentação, sendo a última para todos os conselheiros.

É relevante frisar, contudo, que havia grande dificuldade na tramitação dos processos administrativos relativos aos pleitos do colegiado, especialmente os não rotineiros, basicamente em face de problemas de comunicação com a área meio da SEASTER, relacionados ao baixo nível de relevância atribuído a tais demandas

¹¹³ Esse órgão atualmente integra a estrutura organizacional do Ministério dos Direitos Humanos.

pelos diferentes atores envolvidos. Um exemplo que corrobora essa inferência é que as ações previstas nos planejamentos anuais não eram, via de regra, desdobradas em processos específicos, fato que inviabilizava a sua realização, ou servia, ao menos, de pretexto para que isso ocorresse.

O tema da estrutura de funcionamento dos conselhos é recorrente no debate nacional e estadual acerca da matéria, notadamente nas respectivas conferências, nas quais já foram aprovadas várias propostas quanto à criação de fundos específicos. Ocorre que, a exemplo de outras matérias sujeitas a deliberação em tais instâncias, não foram definidas estratégias visando efetivar esse encaminhamento.

Quanto a Secretaria Executiva do CEDPD/PA, ela se destina a funcionar como “órgão de apoio técnico e administrativo às suas atividades” (PARÁ, 2008). Seu pessoal é vinculado ao serviço público estadual, e recebe a remuneração padrão dos respectivos cargos. A Legislação pertinente não criou uma estrutura organofuncional para o colegiado.

A efetivação das atribuições do conselho, estabelecidas pela Lei 7.204/08, demandaria a disponibilização de uma equipe técnica capaz de captar e sistematizar os temas a serem submetidos aos conselheiros, de modo que esses pudessem acessar e compreender as questões subjacentes às políticas públicas relacionadas. Ocorre que na realidade o que se verificou foi uma marcante insuficiência de pessoal, conforme expressa a tabela a seguir.

Tabela 10 – Composição da Secretaria Executiva - 06/2009 a 05/2016.

Cargo	Escolaridade Exigida	Qtd.
Assistente Administrativo	Ensino Médio	2
Psicólogo	Ensino Superior	1
Assistente Social	Ensino Superior	1
Secretário Executivo	Sem escolaridade definida	1

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Ao longo de todo o período da pesquisa, a Secretaria Executiva foi integrada por, no máximo, quatro servidores, responsáveis tanto pelas atividades técnicas quanto administrativas, sendo que, em muitos momentos, apenas dois servidores atuavam nessa equipe. Esses números se devem ao fato de que durante vários anos a psicóloga acumulou o cargo de secretária executiva e quando outra servidora

foi integrada à equipe para ocupar esse cargo, a assistente social deixou de fazer parte do grupo.

O maior apoio técnico contribuiria para reduzir as desigualdades entre os representantes governamentais e não governamentais, de modo a assegurar a paridade entre eles em sentido lato. Tal preocupação reveste-se de considerável importância, uma vez que a representação governamental tem mais familiaridade com a dimensão técnica dos temas em comento.

Deve-se registrar que a não publicação do regimento interno do conselho, por parte do Governo do Estado, mesmo após sua aprovação no ano de 2010, está relacionada ao fato de que tal documento prevê uma equipe mais robusta para a Secretaria Executiva. Em que pese tal previsão, não houve movimentações significativas no sentido de viabilizar a ampliação da mesma.

É interessante notar que, não obstante as dificuldades mencionadas, ao serem questionados sobre a Secretaria Executiva, os entrevistados, em sua maioria, utilizaram expressões elogiosas relativas ao bom desempenho das atividades por parte daqueles profissionais. Eles destacaram a realização dos contatos para as reuniões, encaminhamento de e-mails informativos e elaboração das atas.

As respostas em tela revelam que as exigências dos conselheiros quanto ao desempenho da Secretaria Executiva eram bastante modestas, o que é coerente com o fato de que esses parecem exigir também muito pouco de sua própria atuação, mesmo porque, como visto, eles sequer têm segurança quanto as atribuições legais do colegiado.

Quanto ao espaço físico ocupado pelo colegiado, este parece inadequado as suas finalidades, uma vez que se trata de uma sala ampla, sem divisórias, utilizada como plenário, secretaria executiva e para outras atividades, fato que causa dificuldades, por exemplo, para o desenvolvimento de trabalhos/estudos individuais ou em grupo por parte dos conselheiros e da própria secretaria executiva.

O prédio no qual se localiza a sala do CEDPD/PA tem condições de acessibilidade bastante aquém do que preconiza as normas pertinentes, pois, embora ele não apresente barreiras arquitetônicas que impeçam a chegada e permanência nas dependências do conselho, tampouco verificam-se recursos destinados à orientação espacial, notadamente para pessoas cegas. Observou-se também que os membros da equipe não possuem fluência em LIBRAS.

Merece especial registro a situação dos equipamentos de informática, na medida em que estão extremamente defasados e encontram-se em quantidade insuficiente: dois microcomputadores, sem qualquer adaptação para torná-los acessíveis, uma impressora convencional de pequeno porte e uma impressora *Braille*. Alguns conselheiros com deficiência alegaram ter prejuízo em suas atuações, em decorrência dessa situação.

Deve-se pontuar, quanto ao contexto referido acima, duas ocorrências bastante graves, que explicitam a interação entre as condições materiais de trabalho e a participação dos conselheiros nas questões do colegiado, ambas envolvem a execução dos convênios 717246/2009 e 783310/2013.

A primeira diz respeito a existência de recursos em conta para a aquisição de novos equipamentos, no âmbito dos convênios em comento, os quais foram devolvidos, ao Governo Federal, conforme relatado anteriormente, de modo que se desperdiçou duas vezes a oportunidade de dotar o conselho de melhores condições de trabalho.

A segunda refere-se ao fato de que a impressora Braille, um dos poucos equipamentos comprados com recursos oriundos dos convênios supracitados, não havia sido instalada até a conclusão dessa dissertação, mesmo tendo decorrido cerca de dois anos de sua aquisição, o que demonstra, igualmente, desperdício de recursos públicos.

O imbróglio envolvendo os dois convênios mencionados reitera um traço bastante preocupante do CEDPD/PA, trata-se de certo descaso dos próprios integrantes para com o colegiado. Isso não significa que se esteja elegendo um culpado para as suas mazelas, atitude que, aliás, seria contrária a toda a argumentação dessa pesquisa. Significa, sim, que parte importante dos problemas relativos as condições de trabalho do conselho, ao mesmo tempo em que contribuem para a inefetividade do mesmo, apresentam-se como uma consequência da omissão de seus integrantes, conforme exemplificado acima.

Os conselheiros, quando indagados sobre os motivos das dificuldades tratadas nessa seção, responderam de forma variada, citando limitações relativas a: organização do colegiado; falta de disponibilidade e/ou interesse deles próprios; bem como insuficiência de recursos financeiros.

O rol de respostas em tela, ainda que pertinente, parece preso as manifestações mais imediatas da problemática ora abordada. Ocorre que ela deve

ser analisada como uma expressão da combinação de uma série de fatores, que vão muito além do âmbito do CEDPD/PA¹¹⁴ e constroem fortemente o seu funcionamento.

Diante das situações relacionadas ao quórum, planejamento, formação e condições materiais de trabalho, pautadas nessa seção, embora reconheça-se, em consonância com Silva (2011), a questão dos recursos como um importante condicionante do funcionamento dos conselhos, no caso do CEDPD/PA, os problemas nessa área parecem, fortemente, influenciados pela postura pouco diligente do próprio colegiado, de tal modo que fica explícita a retroalimentação entre condicionantes e efeitos. A próxima seção busca complementar a análise desse ciclo, mediante a discussão quanto aos temas tratados no âmbito do colegiado.

6.2 Dinâmica e agenda das reuniões

As competências¹¹⁵ do CEDPD/PA abrangem, nos termos da Lei nº 7.204/08, a formulação, fiscalização, reivindicação e articulação de ações voltadas ao seu público-alvo. Trata-se de um desafio bastante hercúleo, dada a extensão de tal missão e as dificuldades apontadas nessa dissertação. Sua efetivação dependeria de transformações organizacionais, institucionais e relacionais nas entidades que integram o colegiado e em suas unidades internas (plenário, mesa diretora, comissões permanentes e secretaria executiva).

A institucionalidade construída na prática pelo conselho é de tal forma destoante daquela que consta nos documentos oficiais, que muitos conselheiros tiveram dificuldade em citar as atribuições do colegiado quando indagados sobre o tema. Um deles admitiu sequer conhecê-las.

Foi comum a prevalência de respostas extremadas, pouco compatíveis com o disposto na Lei nº 7.204/08. Em um polo verificou-se afirmações bastante genéricas, como é o caso de “realizar o controle social”, enquanto que em outro mencionou-se “fazer visitas aos municípios”; “coletar e repassar informações”.

No que tange às competências estabelecidas na Lei nº 7.204/08, foi possível perceber que a mais lembrada pelos entrevistados foi aquela relativa à fiscalização das políticas públicas, enquanto que as questões relativas à sua proposição e

¹¹⁴ Ver seção 5.

¹¹⁵ Ver seção 5.1.

elaboração foram mencionadas por menos da metade dos participantes. Essa situação está relacionada ao peso da perspectiva minimalista da democracia¹¹⁶, a qual até admite a exigência de prestação de contas, e mesmo de responsabilização dos gestores públicos (*accountability*), porém, privilegia o desinteresse quanto à interferência direta no funcionamento da máquina pública.

As falas em comento são coerentes com a realidade empírica constatada, pois se percebe de fato um interesse maior do conselho por informações quanto à execução das políticas públicas do que pela sua formulação, ainda que tal interesse não seja acompanhado pela utilização de instrumentos capazes de assegurar maior acurácia na obtenção de tais informações, sendo que essas questões serão melhor desenvolvidas a seguir.

O pleno do CEDPD/PA, conforme disposto na Lei nº 7.204/08, é a sua instância máxima. Ele é composto por todos os membros do colegiado (governamentais e não-governamentais¹¹⁷), entre os quais são escolhidos os integrantes da mesa diretora e das comissões permanentes.

De acordo com o regimento interno do conselho, são atribuições da mesa diretora: formular as pautas das reuniões; realizar análise prévia do planejamento estratégico; resolver conflitos de atribuições entre as comissões; decidir acerca da relevância de eventos para os quais o CEDPD/PA for convidado e escolher seu respectivo representante quando não houver possibilidade de levar o assunto ao Pleno; tratar outros assuntos administrativos e de caráter emergencial, adotando as medidas pertinentes.

As comissões permanentes, também conforme o disposto no regimento interno do CEDPD/PA, devem: analisar e emitir parecer sobre matérias que lhes forem repassadas; assessorar o pleno; propor ações destinadas à melhoria da qualidade de vida do público-alvo; elaborar atos normativos referentes às matérias de sua competência.

Em que pese as importantes competências do CEDPD/PA, a realização de suas reuniões é marcada pela prevalência de informes, os quais, no período de abrangência dessa pesquisa, eram realizados no início das sessões e, em regra, ensejavam exposições e debates que careciam de objetividade e, frequentemente,

¹¹⁶ Ver seção 2.1.

¹¹⁷ Ver seção 5.2.

não se tornavam ponto de pauta nas reuniões subsequentes, não obstante a eventual relevância do tema.

Na verdade, era comum que temas em pauta, com encaminhamentos pendentes, não fossem, por longos períodos, retomados. Isso parece ter como causa mais imediata a falta de costume quanto à leitura das atas, situação frequentemente admitida pelos conselheiros, bem como a organização inadequada das pautas por parte da mesa diretora, cujo funcionamento não tinha regularidade¹¹⁸.

A falta de foco nas reuniões era constante, situação corroborada pela fala da grande maioria dos conselheiros entrevistados. Resta mais uma vez explícita que a consciência do problema não é *per se* suficiente para resolvê-lo. É preciso que esta se some a medidas concretas no campo institucional e relacional, as quais ensejem a objetividade do trabalho do colegiado.

Outro fator que merece destaque é que um conjunto de conselheiros, numericamente expressivo, pouco se envolvia nas discussões do CEDPD/PA. Vários se mantinham alheios a elas e sequer faziam uso da palavra, tampouco submetiam pautas à discussão por outros meios.

Outro indicador da desatenção de grande parte dos conselheiros foi obtido na análise das atas, pois elas apresentavam frequentes imprecisões textuais e fáticas que deveriam ser objeto de correção, caso houvesse interesse por tais documentos, o qual não se verificou.

Não se pode ignorar o fato de que havia, entre alguns conselheiros, uma intenção genuína de tratar das iniciativas destinadas à melhoria das condições de vida da pessoa com deficiência, entretanto a cultura construída no cotidiano do colegiado não favorecia a transformação dessas questões em pontos sistemáticos de pauta, restando, em muitos casos, os tópicos administrativos e algumas demandas pontuais.

Diante das atribuições do colegiado, e tendo em vista o levantamento realizado em seu acervo, foram estabelecidos grupos temáticos, de modo a permitir um exame mais adequado da sua agenda, são eles: administrativo, atos normativos, apoio às entidades, comunicação social, convite, controle social, demandas e políticas públicas.

¹¹⁸ Ver seção 6.1.

Cada um dos grupos supracitados envolve um conjunto de assuntos que foram objeto de algum tipo de decisão em reunião do pleno, cujo levantamento teve como fonte as atas, resoluções e recomendações do conselho. Esses grupos abrangem também as matérias tratadas na correspondência do colegiado, tendo como referência os ofícios recebidos e enviados.

O propósito da sistematização em tela foi permitir uma comparação entre a recorrência dos temas em cada grupo, procedimento que favorece a obtenção de uma visão de conjunto, a qual permite a formulação de inferências menos enviesadas e, portanto, de resultados mais fidedignos. Tal cotejamento encontra-se resumido na Tabela 11.

Tabela 11 – Incidência dos grupos temáticos nos documentos relativos ao CEDPD/PA, por biênio, período 06/2009 a 05/2016.

Grupos temáticos	Atas		Ofícios		Resoluções e Recomendações	
	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)
Administração	214	46,22	1.092	58,93	30	75,00
Apoio a entidades	1	0,22	2	0,11	1	2,5
Atos normativos	26	5,62	27	1,46	0	0
Comunicação	4	0,86	3	0,16	0	0
Controle social	131	28,29	238	12,85	3	7,5
Convites	0	0	149	8,04	0	0
Demandas	1	0,22	10	0,54	1	2,5
Políticas públicas	86	18,57	332	17,92	5	12,5
Total	463	100	1.853	100	40	100

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Fica absolutamente explícita na tabela 11 e ao longo de toda pesquisa, a preponderância das questões administrativas no dia-a-dia do conselho. Embora seja até razoável que tais tópicos tenham grande relevância, a situação em comento parece exagerada, já que os demais grupos temáticos foram objeto de reduzida atenção por parte do colegiado.

O grupo administrativo inclui: assuntos ligados à composição do conselho e sua mesa diretora; questões relativas a todo tipo de estrutura para funcionamento do colegiado, assim como para realização/acompanhamento de reuniões e eventos, abrangendo alimentação, equipamentos, materiais de consumo, diárias, passagens etc.; temas relacionados aos servidores da secretaria executiva; solicitação de liberação de conselheiros para atividades; informações quanto ao quórum, dirigidas às organizações que integram o conselho; comunicação/encaminhamentos de atos administrativos para publicação no diário oficial e eventuais agradecimentos a pessoas e organizações que tenham colaborado com o CEDPD/PA.

O tema atos normativos abrange a positivação de direitos das pessoas com deficiência, alcançando assuntos como acessibilidade, mobilidade, gratuidades, composição do próprio CEDPD/PA e estatuto da pessoa com deficiência.

Como controle social, foram agrupados os seguintes tópicos: criação, funcionamento e capacitação/orientação envolvendo os Conselhos Municipais; realização dos fóruns/conferências municipais, estadual e nacional, exceto questões anteriormente referidas na categoria administrativa.

São integrantes do grupo convites: os expedientes dirigidos ao Ministério Público Estadual, conforme determina a Lei nº 7.204/2008, para participação nas reuniões plenárias e acompanhamento dos processos eleitorais; e aqueles relativos a cerimônias, sejam elas realizadas pelo CEDPD/PA, sejam para as quais este é convidado. Os convites inerentes a outros temas estão distribuídos em suas respectivas categorias.

Dois temas de grande relevância, porém, sem quase nenhuma atenção por parte do CEDPD/PA, são os da comunicação e o de apoio às entidades. As referências a eles são extremamente pontuais e, como é de praxe no colegiado, não geraram desdobramentos. No tema comunicação, houve a busca pela imprensa no sentido de responder a uma afirmação (feita por um conselheiro e veiculada em jornal de considerável circulação) de que o conselho é inoperante. Houve também a solicitação de elaboração de logomarcas e de confecção de cartilhas informativas, sem que as últimas fossem providenciadas. Quanto ao apoio às entidades verificou-se a existência de uma solicitação para que o conselho mediasse a disponibilização de uma sede, pelo GEP, para a Associação dos Ostomizados do Pará (AOPA) e ao convite para uma reunião com a APAE do Município de Ananindeua, a fim de melhor compreender as demandas daquela entidade.

Foram registradas duas demandas na área de esporte: uma de interesse mais geral, relativa à criação de categoria para todas as áreas de deficiência em competições de atletismo, de acordo com o número de inscritos; e outra bastante *sui generis*, por se tratar de um pedido individual de isenção de inscrição para participação em um evento esportivo.

Relativamente às políticas públicas, o conselho atuou, em alguma medida, na proposição, obtenção de informações, fiscalização ou articulação, envolvendo as seguintes áreas: saúde, educação, assistência social, assistência jurídica, direitos humanos, acessibilidade, maus tratos, gratuidade em eventos, serviço público, transportes, produção de conhecimento, isenção tarifária, justiça eleitoral, “Plano Existir” e “Plano Viver sem Limites”. Deve-se salientar que a grande maioria dos ofícios somados nesse grupo, não tinham o propósito de comunicar deliberações ou recomendações e, sim, de solicitar informações.

Uma vez realizada a caracterização geral dos 8 grupos temáticos supracitados, é oportuno proceder à exposição de questões relevantes quanto aos assuntos pertinentes à atividade finalística do colegiado, especialmente atos normativos, controle social e políticas públicas, pois os demais assuntos de natureza finalística, como visto, tiveram atenção praticamente nula.

No âmbito dos atos normativos, merece destaque o debate acerca da minuta de decreto atualizando a regulamentação da isenção tarifária nos transportes coletivos, de que trata o artigo 249, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Estadual, de 1989 (CE/89). A minuta foi submetida ao colegiado pela SEJUDH no ano de 2010. Após extensa discussão o texto foi aprovado com alterações e encaminhado para análise pelo GEP, no entanto até a conclusão desta dissertação, o referido decreto não tinha sido publicado.

No que pertine ao controle social, dois pontos devem ser destacados: a aprovação das orientações para a criação de conselhos municipais dos direitos das pessoas com deficiência, na forma de recomendação, discutida no ano de 2010 e publicada no ano de 2011, bem como o acompanhamento¹¹⁹ da realização dos fóruns e conferências municipais dos direitos das pessoas com deficiência, por parte do colegiado estadual.

¹¹⁹ Conforme tratado na seção 5.1, esse acompanhamento não resultou em uma relação sólida com os municípios.

Em relação à elaboração de políticas públicas, a ação do colegiado foi, de forma análoga ao que ocorreu na questão dos atos normativos, desenvolvida a partir da provocação do Governo do Estado, tendo sido realizadas, apenas, três reuniões com esse propósito específico, nos anos de 2011 e 2012.

No ano de 2011, o CEDPD/PA apreciou o programa Cheque Moradia Especial, voltado à reforma e adaptação de unidades habitacionais nas quais residem pessoas com deficiência de baixa renda. O programa foi instituído pelo Decreto Estadual nº 173 de 29 de agosto de 2011. Posteriormente, o tema foi objeto da Lei Estadual nº 7.776/13, cujo conteúdo não foi analisado pelo colegiado, o que contraria o disposto na Lei Estadual nº 7.204/08.

Em 2012, houve uma importante discussão de propostas acerca do PPA do Estado do Pará, para o período 2012-2016, contudo não há registros quanto à sua implementação e sequer ao acompanhamento por parte do CEDPD/PA de tais propostas, as quais abrangiam a alocação de recursos para o próprio colegiado; o desenvolvimento de políticas de apoio aos governos municipais na área da pessoa com deficiência; além daquelas dirigidas diretamente ao próprio público-alvo, no âmbito de diferentes políticas públicas.

Ainda no ano de 2012, o CEDPD/PA se reuniu para examinar o Plano Estadual de Ações Integradas à Pessoa com Deficiência “EXISTIR”, cujo escopo abrange quatro eixos: “Acesso à Educação”, “Atenção à Saúde”, “Inclusão Social” e “Acessibilidade”.

O plano, que seria integrado ao “Viver Sem Limites”¹²⁰, foi lançado no mesmo ano pelo GEP, com a intenção declarada de adotar medidas concretas, visando à superação dos principais problemas em tal área. Em que pese esse objetivo, as informações disponibilizadas acerca do plano não explicitam como ocorre a citada integração com o “Viver Sem Limites”, tampouco as metas e o orçamento das ações previstas.

Na verdade, a maioria das iniciativas constantes no “Existir” se refere à rotina das secretarias envolvidas nas áreas de atendimento direto ao público, capacitação de pessoal, acompanhamento e monitoramento de serviços. Eis uma diferença fundamental entre o “Viver Sem Limites” e o “Existir”. O primeiro apresenta

¹²⁰ Ver seção 4.2.

uma descrição minuciosa de suas ações, em seus aspectos quantitativos e qualitativos; e o segundo o faz apenas em algumas situações pontuais.

Percebe-se que o eventual interesse na participação do CEDPD/PA na formulação de políticas estava relacionado à manutenção de uma postura pouco questionadora por parte do mesmo. Essa afirmação é corroborada pelo fato de que, nas três ocasiões citadas, os temas, mesmo considerando toda sua complexidade, foram apresentados e discutidos no decorrer de apenas uma reunião para cada um deles, com duração aproximada de três horas, sem que tenham sido disponibilizados materiais para preparação prévia das discussões.

É extremamente significativo o fato de que não foram localizados registros dando conta do retorno à pauta do colegiado de encaminhamentos pertinentes ao plano em comento. Para ser mais explícito sequer houve alguma medida sistemática destinada ao monitoramento das suas ações.

É oportuno fazer referência à constatação de Wampler¹²¹ (2011) quanto ao fato de que a formulação conjunta de políticas públicas exige um ambiente de entendimento entre o Estado e a Sociedade Civil, e, caso esta atue de forma mais crítica, nota-se uma tendência de enfraquecimento na elaboração de políticas. No caso em questão, não foi adotado um tom mais incisivo de cobrança entre os integrantes do colegiado e, ainda assim, não se avançou na elaboração conjunta das políticas, fato que remete, entre outros fatores, à baixa participação dos integrantes do conselho¹²² e à pouca disposição do governo do Estado no sentido de fomentar o efetivo empoderamento desse.

Quanto às atividades fiscalizatórias, as poucas iniciativas observadas eram bastante estanques e não priorizavam a adoção de meios capazes de viabilizar o monitoramento das políticas públicas. Elas tinham como motivação as escassas denúncias que chegavam ao colegiado.

O quantitativo de denúncias era reduzido, entre outros motivos, pelo fato de que o conselho não procurava colocar-se como uma referência para a sociedade. Ele sequer tinha um protocolo de encaminhamento e acompanhamento de tais ocorrências, nem mesmo havia uma comunicação contínua e sistemática com organizações afins. Aqui é relevante dar voz a uma das entrevistadas: “o governo pensa: eu vou empoderar quem vai me fiscalizar?”

¹²¹ Ver seção 3.3.

¹²² Ver seção 6.1.

As atividades de monitoramento de políticas tinham como principal meio ofícios dirigidos a diferentes órgãos estaduais. Condizente com a fragilidade da Secretaria Executiva¹²³ e com outras características do CEDPD/PA, verificou-se que o conteúdo desses expedientes não estabelecia parâmetros quantitativos e qualitativos condizentes com o objetivo proposto. Mesmo porque não eram acompanhados por instrumentos, como é o caso de modelos de relatórios, para facilitar as respostas.

Não surpreende, portanto, o fato de que tais expedientes eram, muitas vezes, ignorados, conforme revelam os dados da tabela 12, até porque a cultura organizacional predominante no país não favorece o compartilhamento do processo decisório.

Tabela 12 – Solicitação de informações quanto às ações voltadas às pessoas com deficiência.

Ano	Ofícios Enviados	Ofícios Recebidos	Média de respostas (%)
2009	10	0	0
2010	24	5	20,83
2011	55	15	27,27
2012	0	0	0
2013	44	11	25
2014	8	0	0
2015	1	0	0
2016	0	0	0
TOTAL	142	31	21,83

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Deve-se ressaltar que muitos ofícios enviados foram extraviados. Isso pode também ter ocorrido com os recebidos, de tal modo que é possível existirem manifestações que não foram contabilizadas. É, porém, pouco provável que tal possibilidade tenha importância significativa, uma vez que a constatação ora referida foi corroborada pelos demais dados coletados.

Como ocorreu em situações análogas, poucos conselheiros manifestavam-se em relação à necessidade de haver uma cobrança mais efetiva de respostas aos ofícios, bem como no que se refere a observância de algum rigor na análise das mesmas, já que, em muitos casos, os órgãos respondentes limitavam-se a informar

¹²³ Ver seção 6.1.

que não desenvolviam ações específicas voltadas a esse público e/ou disponibilizavam informações extremamente genéricas.

No caso específico de determinadas políticas públicas, o CEDPD/PA costumava agendar apresentações presenciais. Essas reuniões tinham, na prática, de acordo com a documentação examinada, caráter meramente informativo, pois, em geral, não eram produzidos documentos específicos¹²⁴ quanto aos temas tratados após a sua realização, em que pese serem comuns questionamentos e proposições. A tabela 13, a seguir, resume a realização das apresentações.

Tabela 13 – Distribuição das apresentações de políticas públicas por biênio.

Órgão	2009-2011	2011-2014	2014-2016	TOTAL
SEJUDH	1	0	0	1
SEDUC	1	0	1	2
SEAS	0	1	2	3
ARCON	1	1	0	2
SESPA	0	1	1	2
SEEL	0	1	0	1
SESMA	0	1	1	2
SETER	1	0	1	2
SECULT	1	0	0	1
UEPA	0	1	0	1

Fonte: Adaptado da documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Nota-se que há uma irregularidade na periodicidade das atividades, provavelmente em decorrência da falta de cultura dos órgãos, no sentido de atender a esse tipo de deliberação para expor suas atividades, bem como da organização interna do próprio colegiado.

Deve-se acrescentar que os encaminhamentos adotados pelo CEDPD/PA dificilmente eram objetivados em resoluções e recomendações, fato que contribuía para a ampliação das dificuldades já referidas, na medida em que as formas e os conteúdos de tais atos podem propiciar maior objetividade, precisão, publicidade e, portanto, legitimidade jurídica e política às ações do colegiado. Tal constatação é corroborada pela Tabela 14.

¹²⁴ Poder-se-ia questionar a presente afirmação argumentando-se que as atas das reuniões seriam documentos válidos para os fins em comento, no entanto, essas tinham utilização interna e, ainda assim, bastante reduzida.

Tabela 14 – Tema e assunto das resoluções e recomendações, por biênio, período 06/2009-05/2016.

Tema/Assunto	2009-2011		2011-2014		2014-2016		Total	
	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)	Qtd.	(%)	Qtd.	%
Administrativo/Comissão Permanente	1	2,5	1	2,5	1	2,5	3	7,5
Administrativo/Conferência Estadual dos direitos das pessoas com deficiência (alteração de datas e composição)	0	0	3	7,5	2	5,0	5	12,5
Administrativo/Eleições	1	2,5	1	2,5	7	17,5	9	22,5
Administrativo/Mesa Diretora	3	7,5	3	7,5	2	5,0	8	20,0
Administrativo/Planejamento	0	0	0	0	1	2,5	1	2,5
Administrativo/Projeto de estruturação do CEDPD	0	0	0	0	1	2,5	1	2,5
Administrativo/Prorrogação de mandato	1	2,5	1	2,5	1	2,5	3	7,5
Apoio as Entidades	1	2,5	0	0	0	0	1	2,5
Controle Social/Criação de Conselhos Municipais	1	2,5	0	0	0	0	1	2,5
Controle Social/Convocação de Conferência Estadual	0	0	1	2,5	1	2,5	2	5,0
Demanda	1	2,5	0	0	0	0	1	2,5
Políticas Públicas/Apresentação de projeto visando à captação de recursos junto ao Governo Federal	4	10,0	0	0	0	0	4	10,0
Políticas Públicas/Difusão de direitos	0	0	1	2,5	0	0	1	2,5
Total	13	32,5	11	27,5	16	40	40	100

Fonte: Elaboração própria com base na documentação disponibilizada pelo CEDPD/PA, 2016.

Além de ser bastante reduzido o número de resoluções e recomendações, essas se concentram, quase que exclusivamente, em temas administrativos. Eis um dado bastante coerente com aquele aferido no levantamento quanto aos Conselhos Municipais dos Direitos das Pessoas Com Deficiência¹²⁵, fato sugestivo de que esse é um problema comum aos Conselhos de Direitos.

¹²⁵ Ver seção 5.1.

As resoluções relativas às políticas públicas referem-se, exclusivamente, à aprovação de projetos visando à captação de recursos junto ao governo federal, mais especificamente junto à então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Tais projetos foram submetidos ao CEDPD/PA em função da obrigatoriedade estabelecida nos editais de abertura das respectivas seleções.

A reduzida ênfase dada às deliberações é um manifesto contrassenso, na medida em que, de acordo com Lavallo (2011; 2015), elas seriam os efeitos mais óbvios e sujeitos à avaliação que tais instituições poderiam produzir. Esse entendimento é particularmente pertinente ao que concerne a conselhos com funções consultivas e deliberativas, como é o caso do CEDPD/PA.

É necessário ressaltar que a constatação quanto à baixíssima produção deliberativa¹²⁶ (exceto decisões administrativas) do colegiado, não está relacionada a um problema de forma, decorrente de uma eventual não positividade dos seus posicionamentos, por meio de resoluções e recomendações. Diz-se isso com base na análise de outros documentos, notadamente as atas, conforme sugere a tabela 11.

Constatou-se ainda, inclusive por meio do cotejamento das atas com os ofícios, que parte significativa das deliberações, mesmo aquelas de natureza administrativa, não eram desdobradas em diligências destinadas a viabilizar sua efetivação; em muitos casos sequer tornavam-se objeto da correspondência oficial do conselho.

A reduzida atenção dada às políticas públicas é particularmente danosa ao se considerar as múltiplas especificidades do público-alvo do CEDPD/PA, cujo atendimento demanda ações nas diferentes áreas¹²⁷, incluindo iniciativas sistemáticas no sentido de propiciar a superação da histórica associação entre a deficiência e a incapacidade¹²⁸.

Tendo em vista a complexidade inerente à formulação e à fiscalização de políticas públicas, evidenciada pela literatura especializada¹²⁹ e corroborada pelos dados empíricos da presente pesquisa, poder-se-ia esperar que o CEDPD/PA dedicasse sua energia a iniciativas ligadas à articulação e à reivindicação de tais políticas. Essas iniciativas encontram-se, inclusive, previstas na Lei nº 7.204/08.

¹²⁶ Inclui-se aqui recomendações.

¹²⁷ Ver capítulo 4.

¹²⁸ Ver seção 4.1.

¹²⁹ Ver seção 3.3.

Não se identificou, todavia, o desenvolvimento de iniciativas de cooperação em temas comuns, ou para usar uma expressão de Wampler (2011a, p. 151), a formação de "laços" entre as diferentes organizações com atuação no colegiado. Essa ausência de cooperação se constitui em limitação bastante significativa, já que essa é uma função reconhecidamente importante.

Parece especialmente relevante para um conselho de direitos empreender articulações destinadas a promover a inserção do tema pessoa com deficiência na agenda dos diferentes órgãos públicos e da sociedade, por meio da realização de oficinas, palestras, seminários entre outros eventos; além de orientação direta às pessoas físicas e jurídicas, porém tal esforço não foi constatado no CEDPD/PA.

Quanto a um conteúdo mais reivindicatório nos posicionamentos dos conselheiros, em que pese ser esse recorrente, não foram detectadas iniciativas no sentido de dar-lhes alguma organicidade, de modo a se abrir um debate mais profícuo no colegiado quanto às agendas relevantes ao segmento. Em outras palavras, o CEDPD/PA sequer se constituiu como uma arena na qual tenham sido construídas alternativas para o debate e encaminhamento de demandas significativas do segmento das pessoas com deficiência. Entre outros fatores essa situação decorre das características das organizações que vem integrando o colegiado¹³⁰.

Os dados ora analisados deixam explícito que a dinâmica do CEDPD/PA não se aproxima, nem minimamente, do objetivo de atender as exigências normativas da democracia deliberativa referidas nas seções 2.1 e 3.3. Na verdade, sequer é possível afirmar que no colegiado verifiquem-se os chamados momentos deliberativos (GOODIN, 2003, 2008 apud AVRITZER, 2011).

Ao concluir esta seção, é inevitável o reconhecimento de que o CEDPD/PA está mais próximo de concretizar o que Campos (2011, p. 62) denomina de "experiências-simulacro"¹³¹, assim como das preocupações de Souza (2006, p. 455) relativas à "cooptação estrutural"¹³², e menos de constituir-se como espaço cujas relações e institucionalidade favoreçam a concretização de objetivos/resultados que

¹³⁰ Ver seção 5.2.

¹³¹ Ver seção 3.3.

¹³² Ver seção 3.1.

a literatura especializada aponta como desejáveis, os quais são bastante variados¹³³.

As questões referidas nesse capítulo permitem constatar que a mesa diretora, as comissões permanentes, a secretaria executiva e grande parte dos conselheiros não dispunham de meios objetivos para preparar os debates para o plenário e tampouco para dar segmento as demandas decorrentes de um aprofundamento adequado dos temas.

O próprio plenário, por sua vez, como consequência das fragilidades supracitadas, enveredava por discussões improvisadas sobre temas que dificilmente contribuía para a concretização de suas atribuições, contudo eram mais acessíveis e 'palatáveis' aos conselheiros. Também característica desses temas era a não geração de maiores demandas aos gestores, os quais, por motivos óbvios, apresentavam pouco interesse em mudar tal situação.

¹³³ Ver introdução e seções 3.2 e 3.3.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerrar a presente dissertação, três tarefas parecem fundamentais, são elas: responder aos questionamentos apresentados na introdução, sem perder de vista a integração entre os temas tratados nos diferentes capítulos; apresentar propostas capazes de contribuir para o aprimoramento do CEDPD/PA e indicar estudos futuros relacionados à temática.

Ao longo de todo o texto, nota-se a força teórica e, em certa medida, das iniciativas empíricas no sentido de ampliar o conteúdo democrático dos sistemas políticos contemporâneos, objetivo esse dos mais difíceis e complexos, sobretudo, em função de que sua concretização se relaciona, dialeticamente, a transformações nas estruturas econômicas e de poder, que não interessam aos setores hegemônicos.

Não se trata aqui de assumir uma perspectiva determinista, o que se busca é reconhecer que a realidade, especialmente as características da democracia, em um dado momento histórico, define-se em meio à correlação das múltiplas forças que atuam na sociedade e no Estado. Nesse diapasão, a democracia é compreendida como uma construção permanente, que passa pela implementação de diferentes alternativas para a sociedade participar da vida pública e exercer o poder político, incluindo variadas formas representativas e diretas, em um processo absolutamente não linear.

Diante dos desafios em comento, poder-se-ia dizer que tal processo de democratização teria nas IPs um excelente espaço para a sua materialização, na medida em que essas propiciariam o envolvimento da população, sobretudo dos segmentos marginalizados, no debate e deliberação quanto às questões públicas, o que, por sua vez, seria capaz de proporcionar o aprimoramento da ação redistributiva do Estado, além de motivar mais participação e consciência democrática, contribuindo para melhoria da qualidade de vida da população, em um ciclo que se retroalimentaria.

Ainda que o ciclo acima seja, em princípio, desejável, sua objetivação dependeria da disponibilidade de atores políticos que lhe dessem concretude. Essa constatação remete imediatamente a vasta gama de organizações da sociedade existente no Brasil.

Aqui é indispensável referir-se ao fato de que a relação entre as iniciativas associativas e a democracia vem sendo, via de regra, estudada por abordagens que se organizam em torno de conceitos como: capital social, movimentos sociais e sociedade civil, cujos enfoques têm sido, respectivamente: o desenvolvimento de virtudes cívicas, o questionamento da ordem social e a disposição para compor uma esfera pública não estatal.

Ocorre que, conforme enfatizado por Silva (2006; 2011), na vida cotidiana, as organizações em comento não se apresentam de forma linear, de acordo com tais conceitos, referência particularmente importante em se tratando da presente pesquisa, na medida em que os dados empíricos analisados não deixam dúvida quanto ao fato de que o conteúdo concreto da atuação das entidades que integram o CEDPD/PA é consideravelmente distinto daquilo que as três abordagens defendem como centrais para o desenvolvimento democrático.

É bastante crível que outras IPs sejam também constituídas por organizações que venham se afastando de práticas identificadas com as abordagens em tela, de forma análoga a constatação supracitada, fato que enseja preocupações de natureza política e heurística, que merecem mais atenção por parte de acadêmicos e/ou militantes.

Tem-se, portanto, que se por um lado parece razoável admitir que as IPs podem constituir-se como espaços públicos que favoreçam o processo de democratização em comento, por outro, tanto essas quanto as organizações que as integram estão imersas em contextos, cuja compreensão e transformação consciente não admitem perspectivas idealizadas e maniqueístas. Ou seja, ainda que tais instituições tenham um importante potencial democratizante, elas também sofrem constrangimentos de várias ordens.

Deve-se destacar o reconhecimento do largo alcance da cultura autoritária, patrimonialista, centralizadora e clientelista, historicamente presente no seio do Estado e da própria sociedade, situação essa bastante acentuada na região Amazônica, em face do modelo colonial nela implantado.

Outro ponto a ser considerado é o reduzido envolvimento da sociedade, como um todo, nos processos de participação política no Brasil, inferência corroborada pelos dados constantes na tabela 1, bem como pela constatação de que a base social das organizações que compõem o CEDPD/PA é constituída por

peças cujo principal interesse, ao participar das mesmas, é a utilização de serviços.

A intenção da presente argumentação não é diminuir a relevância das mobilizações políticas da população, mesmo porque se sabe que, utilizando-se de diferentes meios, essas têm sido indispensáveis, para evitar retrocessos e para promoção de avanços extremamente necessários, especialmente, no que se refere a defesa de segmentos tão sistematicamente violados.

No caso das pessoas com deficiência, deve-se considerar que a sociedade ocidental tratou, principalmente até a Idade Contemporânea, suas características como empecilhos, quase absolutos, para uma vida comum, em face da inadequação de tais indivíduos, aos diferentes modelos socioeconômicos. Isso se deu pela construção de estigmas diversos.

Não é com facilidade que se reverte uma realidade de exclusão com manifestações tão fortes no plano material e simbólico, sendo que o combate mais efetivo a desumanização desse público veio a ter lugar quando da sua organização como movimento político, protagonizado pelos próprios sujeitos com deficiência, os quais enfatizaram o uso da palavra pessoa, de modo a ressaltar sua condição humana.

Atualmente o arcabouço conceitual, além da legislação nacional e internacional, pertinentes à matéria, preconizam os princípios de equiparação de oportunidade e rechaçam as noções de "anormalidade" e "improdutividade" vinculadas às essas pessoas. No entanto, tais estigmas não deixaram de existir e expressam-se nas barreiras programáticas, arquitetônicas, comunicacionais e atitudinais, até hoje prevalentes na vida desse segmento.

O ponto central aqui parece relacionar-se ao fato de que a adoção de medidas práticas, visando que a sociedade atenda às necessidades específicas dos indivíduos e valorize as suas diferenças, choca-se com a lógica dominante na contemporaneidade, seja no âmbito das relações interpessoais, marcadas pelo individualismo, seja no que se refere às ações do Estado, extremamente limitadas pelo ajuste fiscal. Trata-se, em certa medida, de uma luta para incluir pessoas em uma sociedade excludente.

A observação acima é de grande importância no sentido de situar as expectativas referentes ao cumprimento do arcabouço legal inerente ao tema, o

qual, dada a sua incompatibilidade fática com as condições objetivas supracitadas, pode tornar-se um aparato meramente retórico.

Uma das principais estratégias que foi construída pelo movimento das pessoas com deficiência no Brasil, visando dar concretude ao exercício de seus direitos, foi a criação de espaços de participação na definição e monitoramento das políticas públicas, sendo que os conselhos de direitos são a principal conquista nesse campo.

Ocorre que, os processos reais pelos quais se definem as prioridades, nos diferentes níveis de governo, não se tornam acessíveis e, tampouco amistosos, sobretudo a segmentos tão fortemente marginalizados, em simples cumprimento a uma determinada norma. Na verdade, tal objetivo pode vir a realizar-se, em diferentes níveis, no bojo de uma disputa contínua de interesses mais ou menos explícita, no qual a existência da legislação é, praticamente, o primeiro passo.

Feitas tais considerações, é pertinente procurar responder as questões que orientaram a pesquisa, as quais estão diretamente ligadas aos condicionantes e resultados subjacentes a tipologia avaliativa proposta por Silva (2011).

No que concerne aos principais desafios relativos à efetivação dos direitos da pessoa com deficiência, parece correto afirmar que esses se referem a construção de políticas públicas intersetoriais. Tais políticas devem destinar-se tanto a elevação dos indicadores socioeconômicos desse público quanto a melhoria de sua imagem social, com a redução dos estereótipos a ele atribuídos.

Deve-se frisar a importância de que as políticas em comento sejam formuladas e implementadas com maior participação do público alvo de modo que esse possa adquirir repertório que lhe permita utilizar os avançados dispositivos legais a sua disposição, notadamente aqueles constantes na Lei 13.146¹³⁴.

Em relação aos impactos na efetividade do CEDPD/PA, decorrente da sua interação com as organizações a ele diretamente relacionadas, tanto no âmbito da sociedade quanto do poder público, esses parecem não lhe serem favoráveis, conforme se depreende das informações tratadas nas seções 5.1 e 5.2.

Deve-se enfatizar duas características das organizações não governamentais que contribuem para tal situação: a primeira é a preponderância de sua atuação na prestação de serviços ao respectivo público alvo, fato que exige

¹³⁴ Ver seção 4.2.

grande dedicação à busca de recursos para o seu funcionamento; a segunda é a pouca ênfase dada às atividades de formação política, bem como a formulação conjunta, fiscalização e reivindicação de ações capazes de promover a melhoria dos indicadores sociais das pessoas com deficiência.

A representação governamental, mesmo contemplando as secretarias de Estado com forte atuação na gestão e/ou execução das políticas de extremo interesse para o segmento em tela, não foi capaz de superar a reduzida interação efetiva com esses órgãos, situação que comprometia não apenas a formulação conjunta das políticas e sua fiscalização, como também a articulação entre elas e o monitoramento das denúncias quanto à violação de direitos.

No que diz respeito a contribuição dos papéis exercidos pelos conselheiros em suas respectivas organizações de origem, bem como das atividades formativas disponibilizadas para a melhoria da efetividade do colegiado, percebe-se, em relação ao primeiro ponto, que os representantes governamentais eram, na maioria dos casos, técnicos das secretarias de Estado sem poder decisório, cuja capacidade de articulação era extremamente limitada, enquanto que os não governamentais eram, via de regra, dirigentes de suas respectivas organizações, todavia essas tinham pouca capacidade de mobilização política. Em relação ao segundo, ele recebeu reduzida atenção do CEDPD/PA, tendo sido, na verdade, verificado descaso¹³⁵ por parte dos conselheiros. Ou seja, em ambos os casos se nota que as variáveis em comento prejudicam a realização das atribuições do conselho.

Quanto à adequação entre as normas relativas ao funcionamento do colegiado, os recursos, bem como os procedimentos por ele utilizados e a consecução de suas competências, têm-se diversas dificuldades que se expressam na falta de previsão legal relativa às condições estruturais de trabalho e aos meios para viabilizar seus encaminhamentos, além do descaso do governo e da sociedade quanto aos recursos e procedimentos que estariam ao alcance do CEDPD/PA.

É oportuno enfatizar que a disponibilidade de recursos depende de critérios pouco explícitos definidos pela SEASTER, sendo que, dada a prevalência de uma cultura marcada pela passividade do colegiado, a simples oferta desses não seria, *per se*, um fator decisivo.

¹³⁵ Ver seção 6.1.

Os procedimentos adotados pelo CEDPD/PA não contemplam instrumentos e canais efetivos para planejamento, monitoramento e intervenção nas políticas públicas. Acrescente-se que há uma preponderância de debates quanto a informes e encaminhamentos de assuntos administrativos. Tal situação sugere que esses se tornaram sucedâneos de uma atuação mais efetiva. Assim, parte dos conselheiros canalizava suas energias para os mesmos, enquanto que parcela significativa dos membros assumia uma postura de certa indiferença, destacando-se entre eles a representação governamental. As constatações em comento ficam explícitas nas atas e são corroboradas pela baixa frequência às reuniões¹³⁶.

Coerente com as dificuldades citadas ao longo do texto e ora reiteradas, a incidência do conselho nas políticas públicas estaduais é muito reduzida. Isso ocorre no que se refere à: formulação, fiscalização, reivindicação e articulação de ações voltadas ao seu público-alvo, situação patente nas atas, ofícios e resoluções. Em relação a essas últimas, as poucas que tratam de políticas públicas referem-se, apenas, a aprovação de projetos para captação de recursos junto a SDH/PR.

Deve-se acrescentar que, mesmo no que se refere a ampliação no número de conselhos municipais e outras organizações concernentes ao tema, bem como ao apoio aquelas já existentes, a pesquisa não indicou a existência de ganhos significativos decorrentes da atuação do conselho.

As dificuldades expostas mostravam-se prevalentes mesmo em um contexto de avanços consideráveis, em relação tanto à ampliação de direitos quanto das políticas públicas voltadas as pessoas com deficiência¹³⁷, no plano nacional. Isso ocorreu, em grande medida, pois a afirmação dos conselhos como espaços deliberativos requer além da capacidade legal e factual de decidir sobre questões relevantes em um ambiente favorável ao diálogo e a construção coletiva, a força política para fazer cumprir as suas deliberações, o que, como visto, não ocorria no CEDPD/PA.

Diante de tamanhas dificuldades, as quais se referem aos condicionantes citados por Silva (2011), entre outros, têm-se que as relações construídas no cotidiano do CEDPD/PA resultaram na caracterização de uma institucionalidade real bastante contraditória em relação a institucionalidade formal, conformando-se um horizonte de possibilidades bastante restrito entre os conselheiros, ou seja, suas

¹³⁶ Ver Tabelas 6, 7 e 9.

¹³⁷ Ver seção 4.2.

posturas e expectativas quanto ao conselho passaram a ser orientadas não pelos normativos pertinentes e pela mobilização social, e sim pela rotina. Tal constatação foi corroborada por diversos dados reunidos na presente pesquisa, notadamente pela dificuldade apresentada pelos conselheiros para reportar avanços obtidos pelo CEDPD/PA.

A mudança entre a representação que exerce a presidência do colegiado e dos partidos políticos a frente dos respectivos executivos são dois aspectos bastante trabalhados pela literatura, como potencialmente geradores de transformações no âmbito dos conselhos. Ocorre que, no caso do CEDPD/PA, a análise realizada não demonstrou alterações substanciais quanto ao seu funcionamento, após tais mudanças. Assim, verifica-se que, ao menos no âmbito desse colegiado, não é possível estabelecer diferenças significativas em sua atuação, sob presidência oriunda da representação governamental e não governamental, bem como sob gestões estaduais dirigidas pelo PT e PSDB. É provável que isso esteja relacionado, além dos problemas relativos à organização do próprio segmento das pessoas com deficiência, a desimportância do tema para os agentes econômicos, burocráticos e políticos centrais, no âmbito do estado do Pará.

Ficou explícito que os vários constrangimentos ao funcionamento do conselho, ao mesmo tempo em que condicionam sua atividade finalística, são reforçados pela fragilidade dos seus resultados. Parece que o obstáculo mais imediato a ser removido, para a transformação de tais condicionantes, é o reduzido envolvimento dos próprios conselheiros nos respectivos processos de planejamento e execução. Conforme já enfatizado, essa mudança não depende da simples vontade dos integrantes, e sim da complexa interação entre múltiplos determinantes. É necessário, contudo, reiterar que essa não é uma tarefa fácil.

Em se tratando das propostas para a melhoria da realidade estudada, deve-se, inicialmente, destacar que boas intenções não são suficientes para efetivação de medidas capazes de superar os problemas referidos. Faz-se necessário aprimorar a capacidade do estado e dos municípios para formular e implementar políticas públicas, com maior nível de articulação, contemplando ações de curto, médio e longo prazo, o que, por vezes, é preterido em função de ações imediatistas, realizadas com pouco conhecimento sobre a realidade na qual se pretende intervir.

A argumentação acima implica em um questionamento: O que um conselho enfraquecido pode fazer, concretamente, para aprimorar a capacidade dos estados

e municípios? A resposta é óbvia: muito pouco. Portanto, parece que o primeiro passo é procurar romper o ciclo vicioso, no qual o CEDPD/PA se encontra.

Diferentes iniciativas podem ser adotadas para os fins em comento, sendo que pelo menos uma parece já ter sido iniciada pelo conselho, ainda que de forma muito incipiente: O envolvimento de outros atores políticos em seus quadros, inclusive, oriundos de diferentes municípios do estado.

É também estratégico para o aprimoramento do CEDPD/PA a utilização de seu potencial institucional, mediante a positivação de encaminhamentos, nas formas de resolução e recomendação, as quais têm sido pouco utilizadas atualmente¹³⁸. Além do fomento à articulação interconselhos.

Cabe as organizações da sociedade assumir um maior protagonismo nesse processo, utilizando-se da institucionalidade formal do CEDPD/PA. Essa, em que pese suas limitações, prevê o apoio a iniciativas de mobilização social, cuja estratégia deve abranger, entre outros, os seguintes pontos: a constituição de fóruns temáticos; a utilização intensiva das TICs, especialmente das redes sociais e a implementação de um programa de apoio a criação e funcionamento de conselhos municipais e organizações de base.

De forma transversal a todas as iniciativas, deve-se desenvolver ações que viabilizem a ampliação da massa crítica, mediante permanente capacitação, tanto do ponto de vista político quanto técnico, envolvendo conselheiros, servidores públicos e cidadãos interessados, inclusive sem atuação prévia em organizações da sociedade.

As medidas de natureza política referidas seriam favorecidas pela explicitação dos constrangimentos atuais ao funcionamento das IPs, pois subsidiariam transformações institucionais e organizacionais capazes de contribuir para sua mitigação. Nesse sentido, seria fortemente desejável maior integração entre essas instituições e a academia, por meio de atividades de pesquisa e extensão.

Deve-se retomar aqui o tema da escassez de estudos quanto aos conselhos de direitos, acerca do qual se deve fazer um questionamento: haveria um entendimento de que esses colegiados seriam tendentes a inefetividade e, portanto, não deveriam ser objeto de preocupação por parte da academia? Ou estaria a

¹³⁸ Ver tabela 14.

omissão em comento relacionada ao fato de que esses colegiados são menos difundidos, consolidados e visíveis do que aqueles vinculados a uma determinada política setorial (saúde, assistência social, etc.).

Um questionamento bastante apropriado a novos estudos é: A baixa efetividade, verificada no CEDPD/PA, é prevalente nos demais conselhos de direitos? Para investigar tal questão, um caminho bastante promissor seria a realização de estudos comparativos, envolvendo outros entes federados e/ou outros conselhos de direitos, sendo que, dada a exiguidade da produção acadêmica, quanto a este tema, talvez uma possibilidade viável seja a realização de tal pesquisa, no âmbito de um curso de doutorado.

Trata-se de investigar se, de fato, existem condições menos propícias para que os conselhos de direito se consolidem como espaços de deliberação, circunstância que poderia estar relacionada a diferentes fatores, entre os quais o fato de que esses colegiados não dispõem de prerrogativas para impor sanções, além do caráter interssetorial dos temas tratados, o que os coloca sob responsabilidade de órgãos distintos.

A ênfase no tema em comento é ainda mais oportuna, uma vez que o brasileiro valoriza cada vez menos¹³⁹ aspectos relevantes para a sustentação de um regime minimamente democrático. Tal fato é extremamente preocupante, na medida em que demonstra uma importante dissintonia entre uma institucionalidade participativa, que se tornou mais complexa e extensa, e o interesse/credibilidade da própria democracia.

Sabe-se que a combinação entre a participação democrática e a obtenção de avanços significativos, a exemplo do que ocorreu no âmbito da ANC, mostra-se um grande estímulo a participação. Ocorre que, o inverso é também verdadeiro. Ou seja, experiências com poucos resultados, como o CEDPD/PA, tendem a entrar em um ciclo vicioso, no qual tal situação é reforçada por uma crescente indiferença por parte dos sujeitos envolvidos.

De acordo com a perspectiva que orientou a realização dessa pesquisa, não é razoável supor que o CEDPD/PA, ou qualquer outra experiência correlata, consiga produzir resultados excepcionalmente positivos, se o contexto vivenciado não contribui para tanto.

¹³⁹ Ver tabela 1.

Ao se fazer tal referência, a intenção não é subestimar o potencial desses espaços e sim de reconhecer a necessidade premente de empreender, de forma consciente e articulada, iniciativas político-acadêmicas, capazes de combater o mencionado ciclo vicioso. Assim, dá-se consequência ao célebre aforismo gramsciano, pelo qual há que se ter “o pessimismo da razão e o otimismo da vontade”.

O presente estudo foi um esforço que se inscreve em tal perspectiva e cumprirá seu papel político-acadêmico caso venha a contribuir para a ampliação de caminho para a construção de uma práxis crítica, propositiva e transformadora na relação entre a sociedade civil e o Estado, a qual se estabelece em meio a dilemas e contradições inerentes à contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, abr. 2015.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 109-123.

ALVERGA, C. F. **Democracia representativa e democracia participativa no pensamento político de Locke e Rousseau**. 2003. 194 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

ARANHA, M. S. F. Paradigmas da Relação da Sociedade com as Pessoas com Deficiência. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, Brasília, DF, v. 11, n. 21, p. 160-173, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.adiron.com.br/arquivos/paradigmas.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 147-182.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo; Belo Horizonte: Perspectiva; EdUFMG, 1996. (Debates; 272).

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 13-25. (Diálogos para o desenvolvimento).

AVRITZER, L. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

BEALL, J. Social capital in waste: a solid investment? **Journal of International Development**, Massachusetts, v. 9, n. 7, p. 951-961, 1997.

BIANCHETTI, L. Aspectos históricos da apreensão e da educação dos considerados deficientes. In: BIANCHETTI, L.; FREIRE, I. M. (Org). **Um olhar sobre a diferença: interação, trabalho e cidadania**. Campinas: Papirus, 1998. p. 21-51.

BOBBIO, N. Entre o reflexo e a proposição: dilemas sobre o encerramento dos fóruns deliberativos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 46-69, maio/ago. 2012.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen Varriale et al. 11. ed. Brasília, DF: EdUNB, 1997. v. 1.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7. p. 65-76. (Diálogos para o desenvolvimento).

BORON, A. Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILE, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 7-67.

BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Garannond, 2011. p. 115-136.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1491/2014**. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014>. Acesso em: 26 set. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório crítico do I Seminário Nacional do Controle Social**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 10 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999. Cria, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3076imp.ressao.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 3 dez. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5296.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Decreto 6.215, de 26 de setembro de 2007. Estabelece o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência, com vistas à implementação de ações de inclusão das pessoas com deficiência [...]. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 28 set. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6215.htm>. Acesso em: 10 out. 2013

_____. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Decreto nº 93.481, de 20 de outubro de 1986. Dispõe sobre a atuação da Administração Federal no que concerne às pessoas portadoras de deficiências, institui a Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 30 out. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93481imp.ressao.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Decreto nº 94.806, de 31 de agosto de 1987. Cria o Conselho Consultivo da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1 set. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94806imp.ressao.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 25 out. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Lei nº 10.048 de 08 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 9 nov. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10048.htm>. Acesso em: 16 mar. 2014.

_____. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 20 dez. 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.htm>. Acesso em: 16 mar. 2014.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. Lei nº 10.845, de 05 de março de 2004. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 8 mar. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.845.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm>. Acesso em: 16 mar. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Presidência da República. Brasília, DF: MMA, 2008a.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Viver sem Limite**: Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF, 2013.

_____. **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília. Secretaria de Direitos Humanos. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. **A convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**: versão comentada. Brasília, DF, 2008b.

_____. **Agenda social**: direitos de cidadania pessoas com deficiência. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria%20Direitos%20Humanos/Acesso_rapido/cartilha_ag_social.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p.126-150, jan./mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [S.l.]: [s.n], 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraaciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

CABRAL, D. Imperial Instituto dos Meninos Cegos. **MAPA – Memória da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=8133>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. Instituto dos surdos mudos. **MAPA – Memória da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=8229>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, E. B. **O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS**. Brasília, DF: CNAS; MDS, 2009.

CAMPOS, G. A. G. Participação e representações não avaliativas: A produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 53-64. (Diálogos para o desenvolvimento).

CANO, W. Amazônia: da crise à integração atípica e truncada. In: LINS NETO, J. T.; LOPES, M. L. B. (Org.). **1912-2012**: cem anos da crise da borracha: do retrospecto ao prospecto: a Amazônia em doze ensaios: coletânea do VI ENAM. Belém: CORECON-PA, 2013. p. 81-104.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Brasil: Papyrus, 2011.

CARVALHO, J. M. O radicalismo político no segundo reinado. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. (Org). **Um enigma chamado Brasil**: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 32-45.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República**, Brasília, DF, 20 Jul. 2004. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>. Acesso em: 19 set. 2016.

CONVENÇÃO sobre os direitos das pessoas com deficiência. 2. ed. Brasília, DF: Câmara, 2011. (Legislação; 63).

COSTA, E. J. M. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 398-430.

COSTA, J. M. M. Ocupação, integração e desenvolvimento da Amazônia: 60 anos de ação federal. In: MENDES, A. D. **A Amazônia e o seu banco**. Manaus; Belém: Valer; Banco da Amazônia, 2002. p. 286-288.

COUTINHO, C. N. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

CRESPO, A. M. M. **Da invisibilidade à construção da própria cidadania**: os obstáculos, as estratégias e as conquistas do movimento social das pessoas com deficiência no Brasil, através das histórias de vida de seus líderes. 2009. 399 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Departamento de História Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRICK, B. **A democracia**. Quasi: Vila Nova de Famalicão, 2006.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006). 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CUNHA, E. S. M; THEODORO, H. D. (Org.). **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

DAGNINO, E (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2012.

DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial**: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Garammond. 2011.

FAQUIN, E.; PAULILO, M. A. Política social e controle social: estratégias de ampliação de direitos humanos. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 12, n. 1, p. 27-42, jul./dez. 2009.

FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FEDOZZI, L. et al. Participação, cultura política e cidades. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, maio/ago. 2012.

FERNANDES, F. O significado da ditadura militar. In: TOLEDO, C. N. (Org.). **1964 visões críticas do golpe**. 2. ed. São Paulo: Unicamp, 2014. p. 173-184.

FERNANDES, Z. B. A atuação de conselhos gestores na inclusão social. **Journal of Research in Special Educational Needs**, Massachusetts, v. 16, n. 1, p. 33-36, Jan. 2016.

GENRO, T.; GENOINO, J. O controle público do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 35, n. 140, out./dez. 1998.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBSHAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 14. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

INEP. **IDEB**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: resultados e metas. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 33-42. (Diálogos para o desenvolvimento).

_____. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, estado e autonomia: argumentos, contra argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENIN, V. **Estado e revolução**. [S.l.]: [s.n.], 1917. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000019.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

LIMONGI, F. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democrático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 85, jun. 2014.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel, 1843**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. rev. São Paulo: Bontempo, 2010.

_____. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858. São Paulo: Bontempo, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro : Garamond, 1999.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção os economistas).

MAZZOTTA, M. **Educação especial no Brasil**: história e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1999.

MELLO, A. F.; COSTA, E. J. M. A Amazônia e a problemática do subdesenvolvimento: uma análise a partir da visão de Celso Furtado. In: LINS NETO, J. T.; LOPES, M. L. B. (Org.). **1912-2012**: cem anos da crise da borracha: do retrospecto ao prospecto: a Amazônia em doze ensaios: coletânea do VI ENAM. Belém: CORECON-PA, 2013. p. 203-223.

MENDES, A. D. Amazônia cidadania ou capitulação: uma involuntária alegoria amazônica produzida em parceria por poetas, prosadores e políticos não amazônicos. In: LINS NETO, J. T.; LOPES, M. L. B. (Org.). **1912-2012**: cem anos da crise da borracha: do retrospecto ao prospecto: a Amazônia em doze ensaios: coletânea do VI ENAM. Belém: CORECON-PA, 2013. p. 15-26.

MENDONÇA, R. Papeis de militares expõem atuação da Fiesp no golpe de 64. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1463226-papeis-de-militares-expoem-atuacao-da-fiesp-no-golpe-de-64.shtml>>. Acesso em: 17 ago. 2016

MOTTA, F. C. P. et al. **Participação e participações**: ensaios sobre autogestão. São Paulo: Babel Cultural, 1987.

MOTTA, P. R. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53. n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira. Rio de Janeiro; Brasília, DF: Jorge Zahar; ENAP, 1997.

PARÁ. Decreto nº 173, de 29 de agosto de 2011. Acrescenta dispositivo ao Decreto nº 432, de 23 de setembro de 2003. **Diário Oficial do Estado**, 30 ago. 2011. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2011_00173.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. Lei nº 7.204, de 23 de setembro de 2008. Cria o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 22 set. 2008. Disponível em: <<http://www.pge.pa.gov.br/files/LO7204.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Lei nº 7.776, de 23 de dezembro de 2013. Institui o programa Cheque Moradia, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 26 dez. 2011. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=263589>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. Resolução nº 03, de 18 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Pará/CEDPD/PA. **Diário Oficial do Estado**, Belém, 19 dez. 2010.

_____. Resolução nº 03, de 14 de março de 2012. Convoca para a Terceira Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado do Pará. 2012. **Diário Oficial do Estado**, Belém, 15 mar. 2012.

_____. **Relatório da III Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado do Pará**. Belém, 2012.

_____. **Política estadual de educação especial**. Belém: Secretaria de Estado de Educação, 1996.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 418-737.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx I**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEIXOTO, N. Golpe de 1964 só deu certo porque militares tiveram apoio da sociedade civil. **IG**, São Paulo, 29 mar. 2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-03-29/golpe-de-1964-so-deu-certo-porque-militares-tiveram-apoio-da-sociedade-civil.html>>. Acesso em: 17 ago.2016.

PEREIRA, S. O. **Para não ser o etcetera: Conselho dos Diretos da Pessoa com Deficiência. Democracia e Saúde**. 2014. 124 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

PINTO, L. F. A Amazônia que eu vi: meio século de história. In: LINS NETO, J. T.; LOPES, M. L. B. (Org.). **1912-2012: cem anos da crise da borracha: do retrospecto ao prospecto: a Amazônia em doze ensaios: coletânea do VI ENAM**. Belém: CORECON-PA, 2013. p. 29-40.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

PIRES, R. R. C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 263-277. (Diálogos para o desenvolvimento).

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. 2000. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 33, p. 133-158, out. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n33/n33a06.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo (colônia)**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REGIMENTO do Fórum Permanente de Ações Unificadas às Pessoas Portadoras de Deficiência, Altas Habilidades e Conduas Típicas. [S.l.]: [s.n.], 1995.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. 2003.

RIBEIRO, R. J. **Ao leitor sem medo: Hobbes escrevendo contra o seu tempo**. 2. ed. Belo Horizonte: EdUFMG, 2004.

_____. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANDOS, R. F. (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da Seguridade Social**. Brasília, DF: ANFIP, 2008. p. 131-148.

ROMAO, W; MARTELLI, C. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento e Realidade**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013.

ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001. (Coleção A Obra Prima do Autor).

SANTOS, B. S. Direito e democracia: a reforma global da justiça. In: PUREZA, J. M.; FERREIRA, A. C. (Org.). **A teia global: movimentos sociais e instituições**. Porto: Afrontamento, 2002. p. 125-176.

_____. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, B. S.; TRINDADE, J. C. (Org.). **Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique**. Porto: Afrontamento, 2003. p. 47-96.

_____. **A gramática do tempo**: por uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, B. S.; AVIRTZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, M. P. Perspectiva histórica do movimento integracionista na Europa. **Revista Brasileira de Educação Especial**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 21-29, 1995.

SANTOS, Y. G. A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. **Cadernos Pagu**, São Paulo, v. 27, p. 401-426, jul./dez, 2006.

SÃO PAULO (Estado.) Secretaria de Relações Internacionais. **Condição Feminina**: Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF). São Paulo, [2016]. Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.sp.gov.br/portal.php/conselhos/condicao_feminina>. Acesso em: 16 set. 2016.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHWARZC, L.; STARLING, H. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHMINK, M.; WOOD, C. H. **Conflitos sociais e formação da Amazônia**. Belém: EdUFPA, 2012.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, F. C. Democracia deliberativa: avaliando os limites. In: CONGRESSO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA APCP, 2., 2004, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/203.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

SILVA, F. C.; RAVENA, N. (Org.). **Formação institucional da Amazônia**. Belém: Editora do NAEA, 2014. v. 1.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 233-246. (Diálogos para o desenvolvimento).

SILVA, M. K; MOURA, J. T. V. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. supl., p. 43-54, ago. 2008.

SILVA, M. K; ROCHA, A. G.; ALVES, M. C. Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. **Revista Tomo**, Sergipe, n. 20, p. 60-86, mar. 2013.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006.

SILVA, O. M. **A epopéia ignorada**: a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje. São Paulo: CEDAS, 1987.

SIQUEIRA, Carol. Deputados derrubam decreto dos conselhos populares. **Câmara Notícias.Política**, Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DE-CRETO-DOS-CONSELHOSPOPULARES.html>>. Acesso em: 26 set. 2016.

SORJ, B.; FAUSTO, S. **Internet e mobilizações sociais**: transformações do espaço público e da sociedade civil. São Paulo: Plataforma Democrática, 2015.

_____. Online/off-line: o novo tecido do ativismo político. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Org.). **Ativismo políticos em tempos de internet**. São Paulo: Plataforma Democrática, 2016. p. 11-38.

SORJ, B. Sociedade civil e política no Brasil. In: SORJ, B.; OLIVEIRA, M. D. (Ed.). **Seminário sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2006. p. 59-72.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SZWAKO, J. **Participar vale a pena, mas...**: novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TARROW, S. **Power in movement**: social movements and contentious politics. New York: Cambridge University Press, 1998.

TAUTZ, C. O golpe de empresários e militares. **Carta Capital**, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-golpe-de-empresarios-e-militares-452.html>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. p. 92-96.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2015**: democracy in an age of anxiety. New York, US, 2016. Disponível em: <<https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

THEML, N. **Público e privado na Grécia do VIII° ao IV° séc. a.C.**: o modelo ateniense. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1988.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Paidéia).

UNGER, R. M. **Projeto Amazônia**: esboço de uma proposta. [S.l.]: [s.n.], [19--]. (mimeo).

VERSIANE, M. H. Uma república na constituinte. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 30, n. 60, p. 233-252, jul./dez. 2010.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 151-158. (Diálogos para o desenvolvimento).

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7. p. 43-51. (Diálogos para o desenvolvimento).

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA CONSELHEIROS (E EX CONSELHEIROS) DO CEDPD/PA

1. ROTEIRO GERAL

Conversa inicial para apresentação do pesquisador e objetivo da pesquisa, deixando claro sobre a gravação em áudio.

Os questionamentos abaixo encontram-se em seis grupos, de acordo com a afinidade das questões, para as representações governamental e não-governamental. E seguida, havendo um complemento de forma distinta para os dois segmentos citados.

I – Dados pessoais

1. Qual o seu nome e idade?
2. Possui alguma deficiência? Se sim, qual?
3. Você se considera de que raça?
4. Qual município de residência? Mora na zona rural ou urbana?
5. Qual sua escolaridade?
6. Área de formação
7. Representação (governamental ou não)
8. Local de trabalho
9. Exerce algum cargo comissionado ou de direção nesta organização?
10. Exerce alguma atividade remunerada nesta organização?

II - Participação individual no conselho

1. O que o conselho significa para você?
2. O que leva você a participar do conselho?
3. Quais atividades você realiza no âmbito da sua condição de conselheiro?
4. Quanto tempo você disponibiliza ao conselho? Este tempo é suficiente?

III - Funcionamento do conselho

1. Quais as atribuições do CEDPD/PA?
2. As reuniões são produtivas?
3. Os temas tratados, na maioria dos casos, contemplam os objetivos do colegiado?

IV - Condições de trabalho

1. O mobiliário e equipamentos do CEDPD/PA são adequados?

2. O espaço físico de CEDPD/PA é adequado?
3. A equipe de apoio técnico e administrativo fornece o suporte adequado para as atividades?
4. São disponibilizados recursos suficientes para a realização das atividades planejadas?

V - Formação e informação

1. O conselho disponibiliza, sistematicamente, informações, normas, programas governamentais, entre outros, relativas à sua competência?
2. O conselho fornece atividades formativas que instrumentalizem o trabalho do conselheiro?
3. Qual seu nível de conhecimento da lei de criação e regimento interno do conselho?
4. Você já teve acesso aos instrumentos de planejamento do Governo do Pará naquilo que se refere a sua área de atuação?
5. Você já teve acesso aos programas e ações voltadas as pessoas com deficiência? Qual seu nível de conhecimento em relação a eles?
6. Qual suas considerações relativas a legislação voltada as pessoas com deficiência?
7. Você já fez alguma leitura sistemática dos relatórios das conferências?

VI - Conclusão

1. O conselho cumpre seus objetivos?
2. Quais os principais resultados da ação do CEDPD/PA?
3. Você considera que governo e a sociedade dê importância do CEDPD/PA?
4. Alguma consideração adicional?

1.1 Complemento do roteiro para representação não governamental

1. Quais os principais tipos de atividades desenvolvidas pela entidade que você representa?
2. Cite algumas das atividades que você considera importante
3. Quais as principais fontes de financiamento?
4. A entidade costuma desenvolver atividades em parceria com o Governo do Estado do Pará?
5. A atuação do CEDPD/PA pode interferir nisso?
6. Esta possibilidade interfere na atuação da entidade?

7. O que leva os associados à entidade?
8. Qual o nível de envolvimento dos associados na condução dos trabalhos da entidade?
9. Isso gera preocupação e medidas por parte da entidade?
10. Há ações da entidade visando reverter tais situações?
11. A diretoria de sua entidade é atuante?
12. Os representados da entidade acompanham as questões do conselho?
13. Os representados do segmento acompanham as questões do conselho?
14. Você informa, sistematicamente, aos representados (entidade e segmento) sobre as atividades do conselho?
15. É exigida prestação de contas sobre a atuação do colegiado?
16. Seus posicionamentos no conselho são orientados pela entidade?
17. Qual a periodicidade das reuniões da diretoria da entidade? Quais as principais pautas?
18. Qual a periodicidade das reuniões com os associados? Quais as principais pautas?
19. Como são definidas as políticas e posições da entidade, de modo geral?
20. A entidade é democrática? Justifique.

1.2 Complemento do roteiro para representação governamental

1. Quais atividades você desenvolve no órgão que você representa?
2. Com que frequência você trata das questões do conselho com os dirigentes?
3. O órgão acompanha as questões do conselho?
4. Há interesse de outros servidores no tema?
5. É exigida prestação de contas sobre sua atuação no colegiado?
6. Seus posicionamentos no conselho são orientados pela entidade?
7. Existe espaço para escuta dos servidores quanto aos temas pertinentes ao trabalho do órgão?
8. Como são definidas as políticas e posições da organização, de modo geral?
9. A entidade é democrática?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO RELATIVO AOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS

(Enviado por e-mail)

Prezado (a) Sr. (a),

O questionário abaixo é relativo aos conselhos municipais dos direitos das pessoas com deficiências, o qual integra uma pesquisa quanto ao Conselho Estadual Direitos das Pessoas com Deficiências do Pará. O objetivo desta iniciativa é contribuir para o aprimoramento desses conselhos mediante melhor conhecimento de suas características.

Trata-se de um estudo referente a minha dissertação de Mestrado, orientado Profa. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês, no âmbito do programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Desde já, manifesto meu mais profundo agradecimento pela contribuição e coloco-me a disposição para eventuais dúvidas.

Nome do pesquisador: Antonio Carlos Sampaio Martins de Barros Junior

Contato: acbarrosjr@gmail.com

1. Município do conselho:

2. Nome do conselho:

3. Nome do Presidente:

4. Qual é o segmento que o presidente atua:

() Governamental

() Não Governamental

5. O presidente possui deficiência?

() Não

() Sim Qual? _____

6. O conselho foi criado por meio de:

() Lei

() Decreto

() Outro Qual? _____

7. Informe o número do ato de criação (lei, decreto ou outro):

8. Duração do mandato:

9. Quantos representantes governamentais:

10. Quantos representantes não governamentais:

11. Data da posse da atual gestão:

12. Quantos conselheiros participam, em média, das reuniões:

13. Periodicidade das reuniões:

- () Mensais
() Quinzenais
() Outra Qual? _____

14. Meses/Ano em que foram realizadas das 3 últimas reuniões ordinárias:**15. Relacione as resoluções e recomendações aprovadas pelo conselho:****16. Responsável pelas informações:**