

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: CONSTRUINDO POLÍTICAS TRANSVERSAIS

Jorge Amaro de Souza Borges
jorgeamaroborges@gmail.com | UFRGS
Carlos Alberto Steil
steil.carlosalberto@gmail.com | UFRGS

RESUMO

O presente trabalho apresenta a problemática de pesquisa que estou desenvolvendo em meu doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Cultura e Dinâmicas Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O Brasil, nas últimas décadas tem passado por uma mudança substancial em relação aos mecanismos de participação social e a influência que a sociedade civil tem exercido na elaboração e no monitoramento das políticas públicas. Fato que comprova essa afirmação é o exponencial aumento do número de espaços de diálogo social criados nos últimos dez anos, cujas decisões e deliberações promovem profundas transformações no país na direção da garantia de direitos a grupos historicamente excluído. As pessoas com deficiência, nas últimas décadas tem alcançado visibilidade no contexto das políticas e da participação a partir da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, ocorrido em 1999, decorrente de uma guinada de um viés assistencialista para o protagonismo dos sujeitos. Quais os modos pelos quais se dá a construção da participação social em conselhos de direitos da pessoa com deficiência e quais suas implicações na avaliação, monitoramento e implementação de políticas de inclusão e acessibilidade na perspectiva dos direitos humanos? Como esta política se institucionaliza no Brasil? O que aprendemos com experiências internacionais? O Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística possui mais de 45 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência física, intelectual ou sensorial. Pessoas estas que ao longo da história convivem com os dilemas de integração, inclusão e, exclusão, que influenciam diretamente seu modo de vida e a forma como se tornam atores centrais, tanto na elaboração, monitoramento ou ainda usuários das políticas públicas. A garantia de direitos destas pessoas obtido com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, perpassa pela adoção da inclusão e da acessibilidade universal como um processo permanente em todos os espaços. A Acessibilidade é um conceito que vem sendo aperfeiçoado pelo próprio movimento das pessoas com deficiência, desde 1981, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou que a década de oitenta seria dedicada as pessoas com deficiência e, no documento que estabeleceu esta decisão, orientou aos países membros a necessidade da implementação de políticas públicas para inclusão deste segmento social. Os princípios de acesso e acessibilidade são elementos essenciais na democracia, pois dizem respeito a eliminação de barreiras, que é fundamental para garantir a participação social. E no contexto das políticas públicas, precisam estar em diálogo com a transversalidade, para serem efetivos. O Brasil possui duas experiências recentes neste sentido no âmbito das políticas da pessoa com deficiência e direitos humanos, importante de serem destacadas. A primeira delas, foi a elaboração do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, criado em 2011, cujo objetivo foi avançar na promoção de ações para eliminar todas as formas de discriminação. O plano teve ações

desenvolvidas por 15 ministérios e a participação do Conade que trouxe as contribuições da sociedade civil. Outro aspecto importante foi à criação de um Observatório online que permite acompanhamento em tempo real do andamento de todas as iniciativas. A partir desta conjuntura, buscamos estabelecer um desenho desta política, articulando a participação social, transversalidade, acessibilidade e direitos humanos, para assim, buscar a compreensão desta complexa política e sobretudo, como se institucionaliza no âmbito dos governos.

Palavras-chave: inclusão social; acessibilidade; direitos humanos; políticas públicas; cidadania.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, nas últimas décadas tem passado por uma mudança substancial em relação aos mecanismos de participação social¹ e a influência que a sociedade civil tem exercido na elaboração e monitoramento das políticas públicas². Fato que comprova essa afirmação é o exponencial aumento do número de espaços de diálogo social criados nos últimos dez anos³, cujas decisões e deliberações promovem profundas transformações no país na direção da garantia de direitos a grupos historicamente excluídos.

Um conjunto de segmentos tem buscado instrumentos para influenciar a forma como são desenhadas e implementadas as políticas públicas. Neste arcabouço, as pessoas com deficiência, que transitaram por paradigmas associados a extermínio, exclusão, segregação, integração e inclusão, buscam sua constituição nas lutas contemporâneas por direitos humanos, associados à igualdade de oportunidade. O assistencialismo, neste sentido, dá espaço a universalidade de direitos e a incapacidade à funcionalidade, estabelecendo assim, disputas que são políticas, mas também conceituais, éticas e morais.

A obtenção do meu título de mestre ocorreu no campo da Educação, com ênfase na temática socioambiental, em pesquisa que tratou de discutir a relação da sustentabilidade e acessibilidade no âmbito da universidade, expandido o estudo para além destas questões, incorporando aspectos das políticas públicas e direitos humanos⁴. Parte disso, vem da minha

¹Consideramos aqui, participação social como a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira, conforme aponta Maria do Carmo Carvalho. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/841/841.pdf>

² O presente trabalho apresenta a problemática de pesquisa que estou desenvolvendo junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Cultura e Dinâmicas Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³Conforme dados da Secretaria Geral da Presidência da República, nos últimos dez anos foram criados 19 novos conselhos nacionais e outros 13 foram reformulados, com a proposta de estimular a participação da sociedade civil.

⁴Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Os direitos humanos incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação,

formação seja como técnico agrícola como a graduação em ciências biológicas, mas também, da militância na temática ambiental nos campos social e profissional.

A dissertação consistiu em identificar como estava ocorrendo a ambientalização na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), levando em conta ensino, pesquisa e gestão, fazendo relações com a acessibilidade e dialogando com práticas de outras universidades brasileiras e do circuito ibérico (Portugal e Espanha).

Para Steil e Toniol (2013) é importante entender este processo de redimensionamento do ambiental a partir de uma análise das Conferências da ONU que discutiram desenvolvimento e ambiente é influenciado pelo social:

Da Conferência de Estocolmo à Rio+20 há uma mudança significativa na agenda ambiental que incorpora as questões sociais no interior da questão ecológica (Declaração da conferência..., 1972). Ou seja, no cenário político e social da Rio+20, o ambiental não se interpõe apenas como uma condicionalidade ao desenvolvimento e a modernização. Mas o desenvolvimento deverá incorporar a sustentabilidade como condição para sua legitimidade. Ao mesmo tempo, o adjetivo sustentável, que se agrega ao desenvolvimento, incorpora, em seu significado e em sua prática, a erradicação da pobreza, especialmente dos grupos mais vulneráveis da sociedade, como os indígenas e as populações tradicionais. (STEIL e TONIOL, 2013)

Levando em conta este breve prólogo, a presente proposta busca refletir sobre os processos de participação social e transversalidade, sua contribuição e potencialidades para a formação (Bildung⁵) de diferentes atores sociais e como isso reflete na concepção da política da pessoa com deficiência no cenário brasileiro, permeando os 15 anos do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)⁶ e as relações de embate e diálogo entre governo e sociedade civil na análise, monitoramento e avaliação de políticas públicas de inclusão e acessibilidade no Brasil e os processos formativos instituídos.

entre e muitos outros. Todos merecem estes direitos, sem discriminação. O Direito Internacional dos Direitos Humanos estabelece as obrigações dos governos de agirem de determinadas maneiras ou de se absterem de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos. Desde o estabelecimento das Nações Unidas, em 1945 – em meio ao forte lembrete sobre a barbárie da Segunda Guerra Mundial –, um de seus objetivos fundamentais tem sido promover e encorajar o respeito aos direitos humanos para todos, conforme estipulado na Carta das Nações Unidas.

⁵Aqui o termo Bildung refere-se à fundamentação na hermenêutica moderna de Gadamer (1999), a autoformação se dá na multiplicidade de experiências numa ação recíproca entre o homem e o mundo, ajudando a construir o horizonte de compreensão para a formação como ao mesmo tempo formação do e com o outro (HERMANN, 2008).

⁶ O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) é um órgão superior de deliberação colegiada, criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento de uma política nacional para inclusão da pessoa com deficiência e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana dirigidos a esse grupo social. O Conade faz parte da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Alguns motivos me instigaram a estar pesquisando sobre esta temática. O principal deles - é justamente a percepção de que a participação social, na medida que avança no país, produz novas práticas e mecanismos complexos de interação. Sobretudo, refletir sobre estas formas de intervenção, especialmente através dos conselhos e caracterizar elementos convergentes e também divergentes entre direitos humanos, direitos das pessoas com deficiência e participação social, buscando identificar como eles podem subsidiar políticas e abrir novos campos de pesquisa no meio acadêmico são questões a serem estudadas e dimensionadas.

É possível identificar que há a instituição de um caráter democrático e pedagógico nos processos de participação social, gerando um cenário que provoca uma busca por transformação na realidade a partir de sujeitos engajados na proposição de novos desafios e ainda, condições de refletir sobre os paradigmas sociais vigentes. Destaco aqui, o pensamento de Paulo Freire (2000), que reforça que “não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino.”

Uma das hipóteses que dão suporte a esta proposta é de que a participação social e a formação política são dois aspectos que cada vez mais vem se revelando como ferramentas de emancipação e autonomia do cidadão que deseja compreender a sociedade e perceber-se como sujeito de direitos. Para isso Latour (2004) em uma visão radical destaca que a política seria o instrumento necessário para uma democracia que pudesse dar voz a todos, humanos e não humanos.

2 A POLÍTICA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL: ALGUMAS PERCEPÇÕES

O conceito de políticas públicas tem diferentes vertentes teóricas, que são carregados de condições históricas, sociais e culturais. De uma forma geral, está relacionado ao conjunto de ações e decisões do governo para a solução de problemas e demandas da sociedade, que podem ter como resultados, ações, metas e planos. Conforme Souza (2006):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006: 20-45)

Para Bouldosa (2014), há diferentes caminhos para interpretar a noção de políticas públicas e cada um carrega consigo implicações sobre a natureza de seu objetivo e de suas fronteiras teóricas, metodológicas e empíricas. Com relação a essa percepção, Souza (2006) destaca:

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006: 20-45)

A fase de concepção de uma política pública surge a partir do embate de forças entre os diferentes poderes do Estado, em suas instâncias federativas (União, Estado ou Município) associado a grupos de interesse de vertente político-partidária, econômicos, minorias dentre outros, que variam de acordo com as configurações culturais de cada território.

Conforme Silvia Gattai⁷, os poderes nem sempre possuem os mesmos interesses e todos possuem direitos que, esperam, sejam reconhecidos pelos interlocutores. Neste ambiente de contraditórios, onde é gestada uma política pública, as partes possuem diferentes interesses e buscam influenciar as demais sobre a legitimidade de seus direitos e satisfação de seus interesses gerando, inevitavelmente, conflitos entre os grupos, negociações e consensos que vão definir o teor, abrangência, limites e justiça de uma determinada política pública.

De acordo com Paulo Sérgio Sampaio Figueira⁸, é possível pensar em políticas sociais⁹a partir de três grandes tipos ou gerações. A primeira geração é formada pelas políticas de ampliação e extensão dos benefícios e direitos sociais que, no caso brasileiro, podem ser observadas a partir da década de 30 com a criação das primeiras leis de proteção ao trabalhador e as primeiras instituições de previdência social e que culminaram com a

⁷Disponível em: <http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/reflexoes-sobre-o-conceito-de-politica-publica-integrada>

⁸Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/politicas-publicas-sociais/50962/#ixzz279lv5M89>

⁹Para Santos (1987) a política social é uma escolha e essa é essencialmente uma escolha ordenada por um princípio de justiça cuja superioridade possa ser demonstrada consistente e coerentemente. O autor acredita que políticas específicas ordenadas segundo este princípio de superioridade serão socialmente preferíveis a qualquer outro ordenamento. Portanto, o problema da política social transforma-se no desafio de encontrar um princípio de justiça, coerente e consiste que seja superior a qualquer outro.

Constituição Federal de 1988 e vários acordos e tratados internacionais que consagram um amplo conjunto de direitos sociais na área da educação, saúde, proteção ao trabalhador e que certamente exigem que os governos pensem políticas públicas eficientes para concretizar tais garantias.

Um dos novos componentes a serem base de políticas públicas, a partir da nossa Carta Magna atual, são os temas relacionados à cidadania e a diversidade humana, que ao longo da história sempre foram complexos na sua interpretação pela sociedade. As discussões sobre gênero, raça, diversidade sexual e as mais distintas questões relacionados aos direitos humanos, evidenciam conflitos sociais na afirmação de grupos excluídos socialmente.

E neste cenário, emergem os direitos da pessoa com deficiência baseados na ideia da acessibilidade. Um espaço construído, quando acessível a todos, é capaz de oferecer oportunidades igualitárias a todos os usuários (BITTENCOURT et al., 2004). Para Alves (2010) é necessário estabelecer um conceito sólido e consistente para o termo Diversidade Humana. Para o autor, Diversidade Humana “pode ser considerada como o palco da existência, permeado por um cenário cheio de conflitos, contradições e incertezas (ALVES, 2010)”.

Para Borges (2014):

Como seria a organização ideal das políticas públicas para as pessoas com deficiência? Existe um modelo a ser seguido? Com base em algumas experiências que vem ocorrendo em vários estados e municípios do país, podemos ter como indicativo, que pelo menos, as seguintes estruturas são necessárias: órgão gestor, espaço de controle social, plano e fundo ou outro mecanismos de financiamento. (BORGES, 2014)

A política de inclusão social das pessoas com deficiência foi elaborada logo após a Constituição Federal de 1988, através da Lei Federal nº 7.853/89, posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 3298/99. A partir de seus princípios, propõe:

I – desenvolvimento de ação conjunta do Estado e da sociedade civil, de modo a assegurar a plena integração da pessoa portadora de deficiência no contexto sócio-econômico e cultural; II – estabelecimento de mecanismos e instrumentos legais e operacionais que assegurem às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciam o seu bem-estar pessoal, social e econômico; e III – respeito às pessoas portadoras de deficiência, que devem receber igualdade de oportunidades na sociedade por reconhecimento dos direitos que lhes são assegurados, sem privilégios ou paternalismos. (BRASIL, 1989)

Esses documentos nacionais, junto a outros, com destaque para as Leis Federais nº 10.048 e nº 10.098 de 2000 e o Decreto Federal nº 5.296/04, conhecido como o decreto da acessibilidade, nos aproximam daquilo que estabelece a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2007)¹⁰. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Lei Estadual nº 13.320, de 21 de dezembro de 2009 - Consolidação de Leis da Pessoa com Deficiência, compila em um único documento, 47 leis referente às pessoas com deficiência (1982 – 2009).

Ao longo das últimas décadas, no âmbito global, este tema tem produzido uma série de documentos que reforçam um olhar na perspectiva dos direitos humanos e emancipatório que culminaram com a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, conforme observamos no Quadro 1.

Quadro 01 – Documentos

Documentos do Sistema ONU: Declaração Mundial sobre Educação para Todos / Unesco – 1990; Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência / ONU 1993; Inclusão Plena e Positiva de Pessoas com Deficiência em Todos os Aspectos da Sociedade / ONU – 1993; Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (Convenção da Guatemala) / OEA – 1999; Classificação Internacional de Funcionalidade, Deficiência e Saúde (CIF) / OMS, que substituiu a Classificação Internacional de Impedimentos, Deficiências e Incapacidades / OMS, de 1980 – 2001; Convenção Internacional para Proteção e Promoção dos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência / ONU – 2003.

Documentos de outros organismos mundiais: Declaração de Direitos do Deficiente Mental – 1971; Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes – 1975; Declaração de Cave Hill – 1983; Declaración de Cartagena de Indias – 1992; Declaração de Vancouver – 1992; Declaração de Santiago – 1993; Declaração de Manágua – 1993; Declaração de Maastricht – 1993; Declaração de Salamanca – 1994; Declaração de Washington – 1999; Carta para o Terceiro Milênio – 1999; Declaração de Pequim – 2000; Declaração de Dakar – 2000; Declaração de Manchester sobre Educação Inclusiva – 2000; Declaração Internacional de Montreal sobre Inclusão – 2001; Declaração de Guatemala – 2001; Declaração de Sapporo – 2002; Declaração de Madri – 2002; Declaração de Caracas – 2002; Declaração de Kochi – 2003; Declaração de Quito – 2003; Carta de Brasília – 2005; Década das Américas pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência (2006-2016); Carta de Santos – 2008; Tratado de Marrakech – 2013; Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência – 2013; América Acessível: Informação e Comunicação para TODOS – Brasil – 2014.

Este conjunto de normas, tanto no âmbito local e internacional, são instrumentos que subsidiam a construção das políticas públicas para pessoa com deficiência no Brasil e são fruto, essencialmente, da luta dos movimentos sociais, incluindo agentes governamentais e

¹⁰A ratificação pelo Brasil da Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 2009, por meio do Decreto Legislativo nº. 186, de 9 de julho de 2008 e do Decreto Executivo nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, representou um marco na história da conquista dos direitos humanos no país, pois foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos a ingressar no ordenamento jurídico nacional com o status de Emenda Constitucional, nos termos do §3º, do art. 5º da Constituição Federal.

da sociedade civil, que buscam os consensos possíveis para que as políticas públicas cumpram seu papel. Para Côrtes (2015):

Além do arcabouço normativo, outras características institucionais definem um setor de políticas públicas e afetam a dinâmica de funcionamento de um fórum participativo e o papel que ele desempenha. Há que considerar a natureza dos serviços que são oferecidos; a dimensão dos recursos financeiros públicos e privados mobilizados; o grau de desenvolvimento das capacidades administrativas governamentais; quem são os beneficiários da política em questão e os tipos de grupos de interesse e *policy communities* envolvidas na arena política setorial. (CÔRTEZ, 2015)

O Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) possui mais de 45 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência física, intelectual ou sensorial. Este número corresponde a 23,85% da população do país.¹¹ Pessoas estas que ao longo da história convivem com os dilemas de integração, inclusão e, exclusão, que influenciam diretamente seu modo de vida e a forma como se tornam atores centrais, tanto na elaboração, monitoramento ou ainda usuários das políticas públicas. A garantia de direitos destas pessoas obtido com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, perpassa pela adoção da inclusão e da acessibilidade universal como um processo permanente em todos os espaços.

2.1. Acessibilidade e transversalidade

A Acessibilidade é um conceito que vem sendo aperfeiçoado pelo próprio movimento das pessoas com deficiência, desde 1981¹², quando a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou que a década de oitenta seria dedicada as pessoas com deficiência e, no documento que estabeleceu esta decisão, orientou aos países membros a necessidade da implementação de políticas públicas para inclusão deste segmento social.

Os princípios de acesso e acessibilidade são elementos essenciais na democracia, pois dizem respeito a eliminação de barreiras, que é fundamental para garantir a participação social. E no contexto das políticas públicas, precisam estar em diálogo com a transversalidade, para serem efetivos. Na atualidade, transversalidade e intersectorialidade são conceitos que emergem como tendências na gestão de políticas que materializam os direitos efetivados nas normas legais, tendo em vista que, em uma perspectiva inclusiva, todas as demais políticas precisam ser universalizadas.

¹¹ O censo de 1990, este percentual era de apenas 1,9%. Já em 2000 passou para 14,5%.

¹²1981 – Ano Internacional das Pessoas com Deficiência (AIPD) (ONU) Com o lema “Participação Plena e Igualdade”, garantiu o apoio da mídia, para conscientizar a sociedade sobre seus direitos.

A transversalidade tem sido abordada desde o início do século, tendo sido objeto de estudo de educadores como os franceses Decroly e Freinet, os norte-americanos Dewey e Kilpatrick. Ela surge como um princípio inovador nos sistemas educacionais, mas avança para outros campos do conhecimento. A interdisciplinaridade admitiu uma grande melhoria na ideia de integração curricular, mas com a preservação dos conteúdos específicos de cada disciplina.

Estes elementos, quando adotados na gestão das políticas públicas, tem a proposta de produzir relações comunicacionais no ponto de vista conceitual, programático e metodológico que quebrem as barreiras individuais dos espaços que executam as políticas direcionadas a atender diferentes demandas da sociedade.

Para Machado (2014):

Um dos grandes desafios atuais da gestão pública no Brasil refere-se ao enfoque que contemple a transversalidade dos temas das políticas por meio da superação de barreiras impostas pela divisão departamental do Poder Executivo em ministérios, secretarias, institutos, entre outros, para obter ambientes horizontais de promoção de diálogo e tomada de decisão para a gestão das ações públicas. Essa busca por maior articulação dos atores e sinergia entre os esforços tornou-se diretriz de governo para execução de suas políticas, sobretudo aquelas orientadas para os chamados grupos vulneráveis. (MACHADO, 2014: 4)

O Brasil possui duas experiências recentes neste sentido no âmbito das políticas da pessoa com deficiência e direitos humanos, importante de serem destacadas. A primeira delas foi à elaboração do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, criado em 2011, cujo objetivo foi avançar na promoção de ações para eliminar todas as formas de discriminação, garantir o acesso às políticas públicas e promover maior participação social e cidadania para as pessoas com deficiência, tendo como prazo de vigência 31 de dezembro de 2014. O plano teve ações desenvolvidas por 15 ministérios e a participação do Conade que trouxe as contribuições da sociedade civil.

O Viver sem Limite envolveu todos os entes federados (adesão da ampla maioria dos Estados e mais de 1.000 Municípios de todas as regiões do país) e previa um investimento total de R\$ 7,6 bilhões até o final de 2014¹³. Outro aspecto importante foi à criação de um Observatório¹⁴ online que permitiria acompanhamento em tempo real do andamento de todas as iniciativas.

Alguns Estados criaram suas versões, como por exemplo, o RS sem Limite (RS), Viver Melhor (AM), Existir (PA), Minas Incluir (MG) e Goiás Inclusivo – Um estado para todos (GO).

¹³A IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, inspirada no Plano Viver sem Limite, discutirá a transversalidade na radicalidade dos direitos humanos. O evento está previsto para ocorrer em dezembro de 2015.

¹⁴Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio>

Os estados da Bahia e de São Paulo já possuíam Planos anteriores ao Federal. Todos os planos têm um desafio comum – exercitar a transversalidade, ou seja, o envolvimento dialógico de diferentes órgãos das unidades federativas, em processos internos e externos na construção de políticas de inclusão social.

A segunda iniciativa a ser destacada neste sentido é o Monitoramento e Avaliação das Agendas Transversais do Plano Plurianual (PPA)¹⁵, documentos que apresentam um balanço das políticas federais para Juventude, Mulheres, Igualdade Racial, População LGBT, População de Rua, Criança e Adolescente, Idosos, Pessoas com Deficiência e Povos Indígenas, a partir dos Planos Plurianuais implementados no País desde 2004 (Figura 01).



Figura 01 – Políticas Transversais. Fonte: MPOG

Os relatórios das Agendas são um importante subsídio para ampliar o diálogo social em torno dos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro, pois reúnem informações vindas de entidades, organizações e movimentos sociais. Os documentos servem de referência para a construção de um diálogo federativo a partir dos PPAs federal, estaduais e municipais sob o recorte destas Agendas Transversais. A elaboração dos relatórios envolveu diversas áreas e órgãos do Governo Federal e puderam estabelecer visibilidade a estes temas que transitam por diversas políticas públicas.

O próximo PPA (2016-2019)¹⁶ está em tramitação no Congresso Nacional. Já na mensagem presidencial, é apresentada a proposta central do documento:

¹⁵As Agendas Transversais foram elaboradas pelo Ministério do Planejamento e reúnem o conjunto de compromissos do governo federal para garantir direitos públicos de grupos sociais vulneráveis, visando à redução das desigualdades das diversas políticas públicas setoriais. Por meio das Agendas Transversais é possível fazer um balanço das políticas do governo federal para Juventude, Mulheres, Igualdade Racial, Populações LGBT e de Rua, Criança e Adolescente, Idosos, Deficientes e Povos Indígenas. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>

¹⁶ <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>

O PPA 2016-2019 integra um projeto nacional de desenvolvimento que vem se consolidando há mais de uma década e que concilia o crescimento econômico com a distribuição da renda e a inclusão social. O novo Plano Plurianual traz inovações que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento metodológico do planejamento no governo federal.

O *anexo I*¹⁷ do PPA traz os programas, metas e iniciativas com indicadores, unidades de medida e orçamento para implementação das respectivas propostas. Nesta parte do documento, as questões de acessibilidade e direitos da pessoa com deficiência, estão presentes em 16 dos 54 programas, correspondendo a 29,62% do total. Algumas questões chamam atenção, como o termo *Viver sem Limites* aparecer apenas duas vezes em todo documento e em um único programa. A Audiodescrição não é citada uma única vez, nem mesmo a segunda turma da formação ocorrida em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora tem espaço no Plano. É óbvio que estas questões podem ser acrescidas ao longo da implementação dos Programas, mas não seria importante já terem as devidas previsões de metas, iniciativas e indicadores? E qual seria a relação do PPA com as 404 propostas estabelecidas na última Conferência Nacional? O atual plano não se propõe a atender as demandas da sociedade estabelecidas nos processos conferenciais. Não seria o momento de nos atentarmos para esta questão?

Conforme dados da Câmara dos Deputados¹⁸, foram apresentadas ao Orçamento de 2015 um total de 138 emendas parlamentares a projetos e ações na Secretaria de Direitos Humanos, área a qual vincula-se a política da pessoa com deficiência. Destas, 7 são voltadas a promoção dos direitos da pessoa com deficiência, que representam 5% do total. Os recursos destas serão direcionados aos estados do Paraná, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Acre e ainda ao Distrito Federal.

É importante salientar que a Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 1/2015 criou a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, cujas atribuições ficaram assim estabelecidas a serem exercitadas por mais este espaço:

a) todas as matérias atinentes às pessoas com deficiência; b) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas a ameaça ou a violação dos direitos das pessoas com deficiência; c) pesquisas e estudos científicos, inclusive aqueles que utilizem células-tronco, que visem a melhorar as condições de vida das pessoas com deficiência; d) colaboração com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos das pessoas com deficiência; e) acompanhamento de ações tomadas em âmbito internacional por instituições multilaterais, Estados estrangeiros e organizações não governamentais internacionais nas áreas da tutela da pessoa com deficiência; f) acompanhamento da ação dos conselhos

¹⁷ <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i.pdf>

¹⁸ <http://www.camara.gov.br>

de direitos das pessoas com deficiência, instalados na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Executivo e legislativo, a partir do protagonismo das pessoas com deficiência, internalizam práticas que conectam a relação da acessibilidade como elemento central para pensar políticas transversais. Não há um padrão definido ou uma concepção hegemônica, mas uma proposta de processo inclusivo que está em permanente construção coletiva.

2.2. Participação social e deficiência

Na medida em que a democracia no Brasil aprofunda-se, há uma exigência dos diferentes órgãos e instâncias sociais para a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. E neste contexto, a participação torna-se um objeto de disputa importante. Os exemplos recentes de tensões na formulação da Política Nacional de Participação Social (PNPS)¹⁹ e a construção do Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)²⁰ nos mostram o quanto estas questões são emblemáticas e complexas.

Na reforma do Estado brasileiro observa-se o deslocamento do foco da participação da sociedade do controle social entendido como mecanismo de acompanhamento das ações estatais, para a execução das políticas sociais. Para Rios (1987):

Lema e tópico central em programas e doutrinas reformistas generalizadas a partir dos anos 60, quando se pensou em contrapor à massificação, à centralização burocrática e aos monopólios de poder o princípio democrático segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado (RIOS, 1987: 869).

¹⁹A política Nacional de Participação Social, instituída pelo Decreto N° 8.243, de 23 de maio de 2014, tem como objetivos principais aprofundar e aperfeiçoar a participação social como método de gestão, buscando assim garantir instâncias permanentes de diálogo e incentivar a participação da sociedade na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas. A Câmara dos Deputados, entendendo que a matéria feria o papel do legislativo, aprovou medida sustando o Decreto, que agora tramita no Senado Federal. Este tema foi um dos mais que mais produziu debates acirrados no período eleitoral de 2014.

²⁰O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado. O Projeto de Lei (PL) do MROSC foi sancionado em julho de 2014 pela presidenta Dilma Rousseff, em cerimônia que reuniu centenas de representantes de organizações da sociedade civil. Depois de anos de articulações, diálogos e construção coletiva com os mais diferentes partidos e órgãos de Governo, finalmente a sociedade civil organizada pôde comemorar a consolidação de uma legislação que dará mais segurança jurídica, transparência nas relações de parceira entre as organizações da sociedade civil e Governos e novos dispositivos jurídicos que nortearão as relações entre os dois entes.

Uma das formas da sociedade materializar o controle social são os conselhos de direito, que surgiram a partir da Constituição Federal de 1988, fundamentados no âmbito da formulação, da deliberação, do monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Com relação a estes espaços, pode ser destacado a definição de conselhos gestores de Maria da Glória Gohn (2007), ou a dos conselhos de políticas públicas, de Luciana Tatagiba (2002) e, ainda, sua função como instituições híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005) ou como interfaces socioestatais (PIRES; VAZ, 2012).

O que está em jogo, de fato, é a possibilidade de representação de interesses de forças autônomas diante das resistências do Estado e das instâncias burocráticas em incorporar novas demandas e novos atores sociais no processo de definição e controle social das políticas governamentais (RAICHELIS, 1998: 180).

Siraque (2009: 128) define estes espaços como “instrumentos concretos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais.” Já Moroni (2009), aponta o conselho de políticas públicas:

Como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas. (MORONI, 2009: 114-115)

Os conselhos como espaços de diálogo, poderiam ser considerados educativos, pois setores de diferentes âmbitos, governamentais ou da sociedade civil, exibem suas tensões para chegarem a consensos possíveis. Desta forma, há uma necessidade de trocas, pois as regras estabelecidas por cada sujeito relacionam-se com o lugar em que se encontram. Conforme Silva (2009), os deslocamentos nos territórios por onde transitam os atores sociais observados devem ser pensados a partir de sua localização.

É importante frisar que, em Bourdieu (1989), os *habitus*, nos seus conteúdos representam capital cultural sob a forma incorporada e, portanto, recursos de poder, já que o capital cultural, assim como o econômico, é distribuído desigualmente na sociedade.

Para Gramsci (2000: 244), “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que o Estado = sociedade política + sociedade civil). Isto é, a hegemonia couraçada de coerção”. Acessibilidade compõe o conceito de cidadania, no qual os indivíduos têm direitos assegurados por lei que devem ser respeitados, entretanto, muitos destes direitos esbarram em barreiras arquitetônicas e sociais (MANZINI et al., 2003). Ou seja, se o lugar social possui

barreiras, a participação terá limites. Para isso, são criados conselhos específicos para dar conta desta lacuna.

Em 1999 instituiu-se, no âmbito federal, o Conade, um órgão de deliberação colegiada ligado inicialmente ao Ministério da Justiça, composto tanto por representantes do governo e por entidades da sociedade civil. Em 2003, passou a ser vinculado à Presidência da República, por meio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. O Conselho Nacional é responsável por acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional da Pessoa com Deficiência e das políticas setoriais.

Nos últimos onze anos, percebemos a ampliação dos espaços de controle social. Hoje, os conselhos de direitos da pessoa com deficiência estão presentes em todos os estados e no Distrito Federal (em 2003 eram apenas 12 estados) e ainda em aproximadamente 580 municípios do Brasil (eram 75 em 2003).²¹ O RS possui um Conselho desde 2005 e um conjunto de 76 municípios já tem estes espaços que corresponde a 15% do total de municípios do estado. Em paralelo, convivem instituições com longos percursos na história, que hoje estão em processo de ressignificação de sua atuação frente o novo cenário da política.

O Conade organizou nos últimos quinze anos três Conferências Nacionais, com mais de 700 propostas, realizou quatro encontros nacionais de conselhos e teve marcante presença em momentos importantes do processo político brasileiro, como na regulamentação das leis da acessibilidade, aprovação da Convenção da ONU e debate sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência²².

Conforme Ferreira (2013):

Os movimentos sociais de pessoas com deficiência que emergiram, como tantos outros da sociedade civil brasileira, foram decorrentes do florescimento da participação social e se baseavam nos laços de identidade e pertencimento, em busca do reconhecimento da cidadania destas pessoas. (FERREIRA, 2013: 31)

²¹ Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/cadernos-tematicos>

²² Em 2009 o colegiado organizou encontros regionais para debater o projeto de lei. Os encontros foram resultado da Moção 34, aprovada pela plenária da 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ocorrida em 2008, em Brasília. Belo Horizonte (MG), Manaus (AM), Brasília (DF), Salvador (BA) e Canoas (RS) foram as cidades escolhidas para sediar os Encontros Regionais aprovadas na plenária da 65ª. Reunião Ordinária do Conade, segundo critérios técnicos que levaram em consideração além da infraestrutura disponibilizada para a realização do evento, a acessibilidade, rede hoteleira, transporte, a contrapartida oferecida pelos co-organizadores locais e a clareza da proposta, entre outros aspectos. Em cada encontro foram oferecidas duas vagas por conselho (estadual e/ou municipal) e as demais abertas para representações da região.

Na gestão 2013/2015 o Conade realizou cinco encontros regionais²³, cuja tarefa central esteve no debate sobre o fortalecimento dos conselhos de forma a estar próximo da rede de conselhos estaduais e municipais, assim como ampliar o número destes espaços no país. O desafio atual apresentado, relaciona-se a definição da identidade e função destes espaços, suas tarefas, atribuições e como diferenciar-se das instituições e dos órgãos gestores.

3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A excessiva racionalização do pensamento moderno deixou de lado as emoções e os sentimentos que nos permitiam uma sensibilidade para nossa formação ética. A estética²⁴ nos permitiria uma percepção por inteiro, seria algo que afeta a sensibilidade, nos desestabilizando e permitindo mudanças de pensamentos e postura.

Discutir os conceitos de participação e controle social, sua relação com as políticas públicas, o caminho de setores fragmentados até chegarmos ao desafio da transversalidade, como a cultura e as dimensões social e educacional influenciam os atores sociais são elementos instigadores.

Nesse contexto podemos compreender a ideia de Gadamer quando se refere ao impulso ético que a experiência estética ocasiona. A força desta experiência é capaz de romper e desafiar nossas expectativas e nos lançar a novos sentidos. Segundo Hermann (2010: 54), “disso decorre um sentido ético, pois a experiência estética, ao revelar as limitações de nossas expectativas culturais, abre o horizonte interpretativo para o diferente, o que nos põe diante de outro modo de compreensão moral”.

Experiência esta que poderia auxiliar na formação, enquanto Bildung, para que o indivíduo assuma modos de engajamento que se constituem de um conjunto de sensibilidades ambientalmente orientadas para com o ambiente humano e não humano e de posicionamentos éticos-políticos associados a padrões de responsabilidade e cidadania que apontam para novos modelos de desenvolvimento de políticas públicas.

²³ Os encontros regionais, conforme dados do Conade, envolveram mais de 700 participantes de 19 conselhos estaduais, 136 conselhos municipais gerando a produção de cinco cartas.

²⁴ Segundo Hermann (2005: 33) “o termo estético é derivado do grego *aisthesis*, *aistheton* (sensação, sensível) e significa sensação, sensibilidade, percepção pelos sentidos ou conhecimento sensível-sensorial”.

A perspectiva teórico-metodológica que tem embasado as reflexões desta pesquisa, como esboçada, se ancora a partir das áreas da filosofia, sociologia, educação, antropologia e suas relações com o campo das Políticas Públicas.

A política da pessoa com deficiência no Brasil tem sido construída a partir da articulação entre sociedade civil, burocracias institucionais, documentos internacionais e mudanças conceituais.

No campo acadêmico, é um tema a ser explorado, seja na busca por sua compreensão teórica como no estudo de diferentes medidas para na sua implementação e monitoramento.

Entender as instituições é parte deste cenário, tendo em vista que as mesmas possuem papel determinante no processo de construção das políticas públicas.

Modelos que transformam paradigmas exigem profundas imersões formativas nos mais variados espaços sociais. Este é um desafio do presente, garantir que estes diálogos sejam democráticos, para que assim, a conexão dos direitos conquistados possa ser traduzida em uma agenda que de fato, seja o desejo da sociedade como um todo.

Normas, regras, movimentos, articulações, alianças são elementos que precisamos analisar e criar, dentro do campo das públicas, pesquisas que deem conta destas questões. Assim, o que se busca estabelecer é um conjunto teórico capaz de interpretar as práticas que privilegiem o desenvolvimento de uma percepção dos sujeitos sobre si no/com os espaços que interagem e as bandeiras que defendem.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Teoria e Sociedade, n. esp., p. 14-39, mar. 2005.
- BOULLOSA, R. F. Políticas Públicas. In: BOULLOSA, R. F. (org.). *Dicionário para Formação de Gestão Social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. P. 144-148.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- BITTENCOURT, L. S. et al. *Acessibilidade e Cidadania: barreiras arquitetônicas e exclusão social dos portadores de deficiência física*. ANAIS DO 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2, Belo Horizonte, 2004. *Anais...* Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <<http://www.lettras.ufmg.br/educonl/arquivos/anais/congresso>>. Acesso em: 26 de set. 2015.
- BORGES, J. A. S. *Sustentabilidade & Acessibilidade*. 1 ed. Brasília, DF: Editora da OAB, 2014.
- BRASIL. IBGE. *Censo Demográfico*, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>>. Acesso em: 26 de set. 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: *Imprensa Oficial*, 1988.
- BRASIL. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. 2007.
- CÔRTEZ, S. M. V. *Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social*. Sociologias, Porto Alegre, ano 17, no 38, jan/abr 2015, p. 122-154. Disponível em > <<http://dx.doi.org/10.1590/15174522-017003806>>. Acesso em: 26 de set. 2015.
- FERREIRA, G. *Nada sobre Nós, sem Nós: um estudo sobre o protagonismo das pessoas com deficiência nas políticas sociais* / Gildete Ferreira. – 2013. 84 f. Orientador: Adilson V. Cabral Filho. Dissertação Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2013.
- FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 15ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GADAMER, H. *Verdade e Método*. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Petrópolis, Vozes, 3ª. ed. 1999.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

- GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*, Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HERMANN, N. *Experiência Estética e Sentido Ético: A perspectiva de Gadamer*. In: Autocriação e horizonte comum: ensaios sobre educação ético-estética. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010, 176 p.
- MACHADO, D. V. *Políticas Públicas e Transversalidade - um estudo de caso sobre o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite*. Brasília: ENAP, 2014.
- MANZINI, E. J. et al. *Acessibilidade em ambiente Universitário: identificação e quantificação de barreiras arquitetônicas*. In: MARQUEZINI, M. C. et al. (Org.). *Educação física, atividades lúdicas e acessibilidade de pessoas com necessidades especiais*. Londrina: Uel, 2003. p.185-192 (Coleção Perspectivas Multidisciplinares em Educação Especial, v. 9).
- MORONI, J. A. (2009), *O direito a participação no governo Lula*. Em: “Experiências nacionais de participação social”, Leonardo Avritzer (coord.). São Paulo: Cortez Editora.
- PIRES, R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Brasília: Ipea, 2012.
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- RIOS, J. A. Participação. In: SILVA, B. (coordenador geral). *Dicionário de Ciências Sociais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1987, p. 869-70.
- SANTOS, W.G.. “*A trágica Condição da Política Social*”. In: ABRANCHES, S., SANTOS, W.G., COMIMBRA, M. *Política Social e a Questão da Pobreza*, Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- SILVA, H. *A situação etnográfica: andar e ver*. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, ano 15, n.32, jul/dez 2009.
- SIRAQUE, V. (2009) *Controle social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição de 1998*. São Paulo: Editora Saraiva. 2º edição.
- SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*8.16 (2006): 20-45.
- STEIL, C. A. e TONIOL, R. *Além dos humanos: reflexões sobre o processo de incorporação dos direitos ambientais como direitos humanos nas conferências das Nações Unidas*. Horiz. antropol., Porto Alegre , v. 19, n. 40, dez. 2013 . Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832013000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 de out. 2015.

TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

VAZ, A. C. N. *Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil*. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107.