A Elaboração dos Indicadores de Monitoramento da Convenção da Organização dos Estados Americanos para as Pessoas com Deficiência[1]

Igor Ferraz da Fonseca[2]
Francine de Souza Dias[3]

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 1999, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (CIADDIS) (OEA, 2001). A convenção tem por objetivo prevenir e eliminar todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência e propiciar a sua plena integração à sociedade. A partir deste marco, outras estratégias foram criadas nos anos subsequentes, a exemplo da Década das Américas pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência (2006-2016), instituída com o objetivo de garantir a esse grupo o reconhecimento e o exercício dos seus direitos e da sua dignidade, bem como sua plena participação "na vida econômica, social, cultural e política e no desenvolvimento de suas sociedades, sem discriminação e em pé de igualdade com os demais" (OEA, 2007, p. 1, tradução nossa). A Década das Américas contou com um programa de ação decenal (PAD), composto por uma série de medidas e ações divididas por áreas temáticas (OEA, 2007).

Para o monitoramento das ações realizadas no cumprimento da CIADDIS/OEA, foi instituído o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência (CEDDIS), composto por representantes dos países signatários, incluindo o Brasil. Uma das principais responsabilidades do CEDDIS/OEA foi estabelecer os indicadores para mensurar a incorporação da CIADDIS/OEA nas políticas públicas desses países, facilitando a elaboração do relatório estatal em que tais indicadores são sistematizados por cada país participante.

Em junho de 2016, a OEA estendeu a Década das Américas por mais dez anos, passando a vigorar até 2026. Consequentemente, o PAD e os indicadores do CEDDIS/OEA também foram atualizados. Neste movimento, conceitos presentes na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPCD), da Organização das Nações Unidas (ONU), foram incorporados à CIADDIS/OEA, por meio do PAD, haja vista a forma como o tratado em questão atualiza diversos conceitos, incluindo uma mudança na própria definição de deficiência, que passa a ser considerada um produto da interação entre corpo e barreiras presentes no ambiente (ONU, 2007).

Diante do exposto, este artigo tem o objetivo principal de relatar o processo de elaboração dos indicadores da OEA, que contou com participação ativa do corpo técnico do Ipea.[4] A discussão

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art11
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.
3. Doutoranda em saúde pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz); e pesquisadora membro da Rede Zika Ciências Sociais. *E-mail*: <ffrancinedias@yahoo.com.br>.
4. O assessoramento em torno da revisão e elaboração dos indicadores de monitoramento da CIADDIS/OEA foi um dos elementos presentes no Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 002/2018, firmado entre o Ipea e o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), atualmente Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

enfatiza o modelo de tais indicadores, o modo como foram construídos e por que são considerados incentivadores dos Estados-partes na adoção de políticas públicas em determinadas áreas temáticas, relato que é objeto da seção 2. Adicionalmente, e de forma complementar, a seção 3 apresenta, de maneira breve, as conclusões[5] de uma análise sobre o alinhamento de tais indicadores com as principais normativas e políticas públicas federais brasileiras para as pessoas com deficiência. Tal análise buscou investigar em que medida as políticas públicas e os instrumentos normativos, em nível federal, estão em linha com os preceitos adotados pela CIADDIS/OEA.

2 O PROCESSO DE REVISÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DA CIADDIS/OEA

A ratificação de uma convenção internacional implica um conjunto de compromissos e esforços por parte de cada país signatário, e a garantia dos direitos ali estabelecidos envolve um processo composto por diferentes graus de complexidade para cada nação, o que se atribui não somente a fatores econômicos mas também culturais e sociais.

A produção de indicadores é fundamental para a efetivação das atividades de monitoramento, avaliação do cumprimento de medidas normativas e implementação de políticas públicas. O conjunto de indicadores oferece referências concretas sobre o que se espera – e o que se entende – por efetivação de determinado direito e sobre o cumprimento de uma responsabilidade específica, evitando excessiva liberdade no preenchimento dos relatórios e colaborando para a organização de estratégias governamentais a partir de dados e evidências empíricas.

Nesse sentido, são determinantes para o cumprimento de um tratado internacional: o modo como a população percebe determinada temática e produz formas de ação com base nessas percepções; a existência de movimentos sociais que contribuam para dar visibilidade ao campo e para a formação de espaços políticos que pautem suas demandas; as forças e tensionamentos produzidos nas arenas políticas; o tamanho da nação e o número de habitantes, bem como sua organização interna; a capacidade estatal de cada Estado-membro; e as práticas estatais produzidas até a ocasião da ratificação do documento, que envolvem desde a produção de dados estatísticos até a oferta de serviços direcionados para a parcela da população de pessoas com deficiência.

A compreensão de determinantes dessa natureza configura o caráter incentivador dos dispositivos de monitoramento. Isto porque as metas e os indicadores, além de enfatizarem o comprometimento dos países signatários por meio da prestação de contas, também possibilitam avaliar os avanços e as barreiras internas, conhecer as boas práticas e as dificuldades enfrentadas por outros países, bem como organizar de forma concreta o que é necessário garantir para superar situações de preconceito e de discriminação. Além disso, a compreensão do cenário internacional sobre o tema possibilita pensar formas de cooperação internacional, com o objetivo de contribuir para o alcance dos princípios pactuados coletivamente por meio da convenção.

A experiência de construção e revisão dos indicadores de monitoramento da CIADDIS/OEA envolveu um conjunto de esforços que teve origem nos anos subsequentes à sua ratificação.[6] Este estudo, contudo, dedicar-se-á ao trabalho realizado na produção da versão mais recente do documento-base para a elaboração dos relatórios estatais, etapa da qual o Estado brasileiro participou de diferentes

5. Por questões de limitação de espaço, optou-se por não apresentar de forma exaustiva e detalhada a análise dos normativos e das políticas públicas federais neste artigo, podendo ela ser consultada na íntegra em Fonseca e Dias (2020).
6. Para mais informações sobre o histórico da CIADDIS, do CEDDIS e das origens das atividades de monitoramento e de construção de indicadores da convenção, consultar Fonseca e Dias (2020).

formas. Uma delas se deu por meio de parceria entre a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD) e o Ipea,[7] na qual ficou acordada a liderança do instituto no processo direto da revisão. A SNDPD, que compunha o CEDDIS/OEA na ocasião da produção dessa versão, além de promover a comunicação virtual entre todos os participantes, sediou a décima reunião do CEDDIS/OEA, em novembro de 2018, cujo produto final – composto pelo conjunto de metas e indicadores – foi avaliado pelos seus membros e aprovado em plenária.

Dos diversos desafios experienciados nesse processo, produzir ou transformar indicadores em ferramentas capazes de mensurar aspectos que podem variar de acordo com características específicas de cada país foi o mais difícil. Fez-se necessário conhecer a situação da produção de dados em cada Estado-parte, com o objetivo de criar descritores compreensíveis, capazes de revelar problemas comuns e especificidades locais, o que pôde ser facilitado a partir dos tratados internacionais ratificados pelas nações. A adoção de convenções e outros dispositivos de direitos humanos em comum facilita a comunicação, a compreensão da base conceitual e a promoção dos valores ético-políticos que orientam a produção a respeito dos direitos das pessoas com deficiência.

Outro movimento importante foi olhar para o cenário nacional com o objetivo de compreender a relação entre os temas elencados no PAD e as políticas e direitos sociais garantidos às pessoas com deficiência no Brasil, bem como a produção de dados a respeito de cada campo. Isto proporcionou uma reflexão sobre as dificuldades internas para responder a determinados indicadores e o quanto outros países também enfrentariam problemas para fazê-lo. A realidade brasileira foi escolhida como foco porque a produção de dados sobre pessoas com deficiência em tal país, apesar de contar com muitas lacunas, ainda era vista como sendo superior à maioria dos outros países signatários da convenção.

Tecnicamente, a metodologia adotada pelo Ipea para avaliar os indicadores existentes e também para produzir novos indicadores foi inspirada na proposta de adequação das metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável já produzida pelo instituto (Silva, Peliano e Chaves, 2018), e enfatizou os seguintes aspectos:

- a meta a que o indicador está relacionado;
- a redação do indicador;
- a existência de subindicadores ou descritores e a sua classificação em calculáveis ou descritivos;
- a existência de comentários do CEDDIS/OEA a respeito do indicador;
- os comentários da equipe de revisão do Ipea;
- a classificação do indicador em três níveis, conforme tipo de dados que subsidiem sua resposta/cálculo;
- as fontes ou bases de dados existentes no Brasil;
- a avaliação quanto a manter o indicador como está, eliminá-lo ou modificá-lo; e
- a proposta de alteração do indicador de acordo com a avaliação anterior.

A partir dessas referências foi possível avaliar – qualitativa e quantitativamente – a capacidade de mensuração de cada indicador, em um método que tornou o processo transparente e acessível para os membros do CEDDIS/OEA. Estes atores, mais tarde, foram responsáveis pela apreciação

7. Cuja equipe foi composta pelos autores deste trabalho.

e deliberação da proposta final. A proposta aprovada contou com 22 metas e 37 indicadores, contemplando quinze eixos temáticos, conforme apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Temas, metas e indicadores de monitoramento da CIADDIS/OEA

Eixo temático	Metas	Indicadores
Educação	2	3
Saúde	2	5
Trabalho e emprego	2	2
Conscientização da sociedade	1	2
Acessibilidade	3	4
Participação cidadã, política e social	3	5
Desenvolvimento, bem-estar e inclusão social	1	4
Participação em atividades culturais, artísticas, desportivas e recreativas	1	3
Acesso à justiça	1	2
Vida livre de violência	1	1
Situações de emergência, catástrofes e desastres	1	1
Cooperação internacional	1	1
Capacidade jurídica	1	2
Reabilitação e habilitação	1	1
Autonomia pessoal e vida independente	1	1
Total	**22**	**37**

Elaboração dos autores.

3 A CIADDIS/OEA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: PRINCIPAIS CONCLUSÕES DE UM COTEJAMENTO PRELIMINAR

O Brasil possui reconhecimento internacional quanto a seus instrumentos jurídicos que garantem direitos às pessoas com deficiência. Contudo, as possibilidades do cotidiano evidenciam lacunas entre leis e políticas públicas. O assessoramento realizado pelo Ipea ao CEDDIS/OEA permitiu desenvolver uma reflexão sobre a relação entre as políticas públicas federais e a CIADDIS/OEA. Durante o processo de elaboração dos indicadores foi realizada uma análise sobre os direitos que estão contemplados em dispositivos normativos, políticas, serviços, programas ou projetos específicos de abrangência nacional. A reflexão foi baseada, assim, nos indicadores de monitoramento da CIADDIS apresentados na tabela 1, que foram produzidos em eixos temáticos conforme o PAD:[8] educação; saúde; trabalho e emprego; conscientização da sociedade; acessibilidade; participação cidadã, política e social; desenvolvimento, bem-estar e inclusão social; participação em atividades culturais, artísticas, desportivas e recreativas; acesso à justiça; vida livre de violência; situações de emergência, catástrofes e desastres; cooperação internacional; capacidade jurídica; reabilitação e habilitação; e autonomia pessoal e vida independente.

Cada eixo temático é constituído por metas e indicadores específicos. Foi a partir destes campos que a análise de alinhamento com os principais atos normativos e as principais políticas públicas federais foi desenvolvida. Para tanto, a metodologia utilizada teve orientação qualitativa e

8. O conjunto de eixos temáticos aqui elencados corresponde aos novos eixos aprovados na reunião do CEDDIS/OEA de novembro de 2018.

confrontou os indicadores da CIADDIS/OEA e os principais instrumentos jurídicos e políticas para a pessoa com deficiência em vigor na esfera federal brasileira até junho de 2019. As fontes prioritárias utilizadas para a análise foram os relatórios estatais de cumprimentos da convenção preenchidos pelo Brasil, assim como o texto-base da CIADDIS/OEA (OEA, 2001) e do seu PAD (OEA, 2007). A discussão sobre as políticas públicas federais em cada área temática adotada no PAD teve caráter eminentemente qualitativo, sem a pretensão de esgotar todas as fontes de dados disponíveis.

Na busca por ampliar o panorama da discussão, no entanto, em diversos momentos da análise por eixo temático foram utilizados, de forma complementar, dados sobre pessoas com deficiência que não foram necessariamente mencionados – em suas versões mais atuais – nos relatórios estatais de cumprimento da CIADDIS/OEA. Além disso, na perspectiva qualitativa, a análise dos instrumentos normativos federais enfatizou a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que sistematiza e atualiza os direitos das pessoas com deficiência no arcabouço jurídico federal. Outros normativos, a depender da área temática, foram utilizados de forma complementar.

É importante ressaltar que os autores não realizaram um diagnóstico da implementação das políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil. Uma tarefa de tal magnitude escapa aos recursos técnicos e financeiros utilizados. Como já dito na introdução deste artigo, as limitações de espaço impedem que aqui sejam apresentadas integralmente as análises, que foram realizadas para cada um dos quinze eixos temáticos apresentados na tabela 1. Apesar disso, nos empenhamos em destacar, ainda que de forma breve, as principais conclusões do estudo, que podem ser divididas em três pontos principais.

O primeiro ponto é que, formalmente, existe um claro alinhamento entre as normativas e políticas públicas federais brasileiras e os temas e indicadores da CIADDIS/OEA. É possível afirmar que, em linhas gerais, as ações desenvolvidas em nível nacional estão de acordo com as grandes orientações internacionais e, em especial, da convenção da OEA.

O segundo ponto conclusivo é que, embora exista tal alinhamento, em alguns temas as normativas e políticas públicas são mais abrangentes e desenvolvidas que em outros, tais como nos eixos temáticos de saúde, educação e trabalho e emprego. Cooperação internacional, vida livre de violência e situações de emergência, catástrofes e desastres, por exemplo, são eixos temáticos que ainda carecem de normativas ou políticas públicas que busquem traduzi-los em ações concretas.

O terceiro ponto diz respeito à contradição entre discurso e prática nas políticas públicas para a pessoa com deficiência. Se, por um lado, a CIADDIS/OEA compreende que as condutas discriminatórias produzem barreiras ao exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por outro, nossa pesquisa concluiu que a abrangência temática das leis e dos decretos nacionais não é suficiente para produzir transformações concretas na realidade, o que só pode ser fomentado por meio da implementação de políticas públicas e de garantias orçamentárias.

O distanciamento entre leis e políticas representa, portanto, um limite concreto ao exercício desses direitos. Ainda assim, reconhece-se que os avanços conquistados são incontestáveis, sobretudo entre 1999 e 2015, período de produção das principais leis em favor dessa parcela da população, base sem a qual não se produzem políticas públicas.

A construção de indicadores de monitoramento de uma convenção internacional é um processo em constante mutação e que expressa, também, os avanços e as limitações dos países signatários na construção de caminhos e respostas às demandas e necessidades da população contemplada no documento. A participação da pessoa com deficiência, além de configurar um objetivo da CIADDIS/OEA, é também o meio necessário para a sua implementação.

Para que instrumentos normativos se constituam, de fato, em agentes transformadores e potencializadores de práticas participativas e emancipatórias, torna-se indispensável a implementação de políticas públicas coerentes com os dispositivos internacionais de direitos humanos já ratificados no Brasil, força que moveu o trabalho em torno dos indicadores de monitoramento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**: protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 4. ed. Brasília: SDH, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3iv3h8s>.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>.

FONSECA, Igor Ferraz da; DIAS, Francine de Souza. **A convenção da Organização dos Estados Americanos para as pessoas com deficiência e as políticas federais brasileiras**: indicadores de monitoramento e ações do governo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2602). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36922&Itemid=448>.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**. Ciudad de Guatemala: OEA, 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Programa de acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las. Personas con Discapacidad (2006-2016)**. [s.l.]: OEA, 2007. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2339_XXXVIII-O-07_esp.pdf>.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y protocolo facultativo**. [s.l.]: NU, 2007. Disponível em: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; PELIANO, Anna Maria; CHAVES, José Valente (Coord.). **Agenda 2030**: ODS – metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. 546 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433>.