

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS
Autores(as)	Igor Ferraz da Fonseca Francine de Sousa Dias Emily Barbosa
DOI	-
Título do livro	CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – UMA ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICA
Organizadores(as)	Daniel Pintangueira de Arelino Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-001-1
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

Igor Ferraz da Fonseca¹
Francine de Sousa Dias²
Emily da Conceição Barbosa³

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte integrante do projeto *Conselhos de direitos humanos: implementação de demandas e capacitação de conselheiros*, formalizado por meio de Termo de Execução Descentralizada pactuado entre o Ipea e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Um dos objetivos do projeto é a realização de estudo sobre as demandas prioritárias de curto, médio e longo prazo dos conselhos nacionais vinculados ao MDH.⁴ Com a mudança ocorrida no início da gestão do novo presidente da República, este órgão foi convertido em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, conforme art. 57, III, da Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

Este texto tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), durante o ano de 2018, que dedicou-se à análise crítica dos principais temas presentes na agenda deste conselho, com o intuito de melhor compreender sua atuação e a forma de execução de suas principais atribuições. Além disso, recomendações foram produzidas em dois relatórios: um com recomendações de curto prazo, aspectos operacionais de simples resolução; outro com demandas de médio e longo prazo, elaboradas com vistas a auxiliar o funcionamento do conselho no ano seguinte.

1. Técnico em planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Doutor em democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC).

2. Doutoranda em saúde pública na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. Graduada em serviço social pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <emilyconceicaobarbosa@gmail.com>.

4. Isso inclui o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCI/LGBT), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPRI), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

O trabalho utilizou-se de metodologia qualitativa, com base em um conjunto variado de fontes: *i)* pautas das reuniões plenárias do Conade, compreendidas entre fevereiro de 2018 e dezembro de 2018; *ii)* resumos executivos da 114ª e 115ª reuniões ordinárias, realizadas em fevereiro e abril de 2018; *iii)* gravações de áudio da 116ª e 117ª reuniões plenárias, realizadas em junho e agosto de 2018; *iv)* acompanhamento *in loco* da 118ª reunião ordinária, realizada em dezembro de 2018; *v)* análise das propostas relativas ao Conade, presentes na IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, cuja etapa nacional ocorreu entre 24 e 27 de abril de 2016, em Brasília/DF; e *vi)* entrevistas realizadas com o responsável pela Secretaria Executiva do Conade (SE/Conade), com o presidente, o vice-presidente do conselho e a conselheira vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), que teve sua atuação destacada na pauta de revisão do regimento interno do colegiado.

O documento está dividido em sete partes. A primeira delas efetua um breve resgate histórico sobre a legislação, a participação social das pessoas com deficiência e a criação do Conade. A estrutura e o funcionamento do conselho são abordados na sequência. A terceira e a quarta partes adentram elementos mais específicos sobre as discussões realizadas pelo conselho ao longo de 2018, com desdobramentos de curto e de longo prazo, analisados criticamente à luz dos dispositivos legais nacionais e internacionais ratificados pelo Brasil, além de seus impactos na sociedade, sobretudo em relação aos movimentos sociais de pessoas com deficiência. A quinta parte tece algumas considerações sobre os principais temas debatidos no período. A sexta seção realiza breve análise das atribuições do colegiado à luz dos temas tratados pelo Conade. A última parte do documento compreende as considerações finais a respeito da agenda política do colegiado.

2 APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

De acordo com o Censo Demográfico realizado em 2010, a parcela da população brasileira com deficiência é composta por 45.606.048 pessoas (23,92% da população geral). Este conjunto declarou possuir algum tipo de deficiência visual, auditiva, motora, mental ou intelectual (Brasil, 2012a, p. 6). Assim, conforme a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPCD) da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), 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” (CDPCD, art. 1ª).

No Brasil, a organização política das pessoas com deficiência teve início na década de 1970, muito embora outros modos de agenciamento em menor escala já tenham ocorrido desde o Império, com a emergência das primeiras instituições

nacionais de atendimento às pessoas com deficiência (Brasil, 2010). Entre as primeiras respostas governamentais a essas demandas organizadas está o *Plano Nacional de Ação Conjunta para Integração da Pessoa Deficiente* (Decreto nº 91.872, de 4 de novembro de 1985). Todavia, foi apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), um marco nacional fundamental na garantia dos direitos humanos no país e um esforço importante de inclusão e de participação social para diferentes atores, que as pessoas com deficiência puderam se afirmar como protagonistas de suas próprias lutas, conforme preconizava o movimento político instituído na época (Brasil, 2010).

A participação das pessoas com deficiência no cenário político colheu seu primeiro fruto pós-CF/1988 com a promulgação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, cujos principais temas eram os direitos difusos e coletivos dessa população, disciplinando a atuação do Ministério Público e definindo crimes, com o objetivo de garantir o apoio necessário às pessoas *portadoras de deficiência*, conforme denominação na época. Essa lei foi uma importante conquista para as pessoas com deficiência por representar um esforço nacional de superação do preconceito e da discriminação, expressando seu direito às diferentes políticas públicas, tais como: educação, saúde, trabalho, lazer, previdência social, amparo à infância e à maternidade, dentre outros. Também, neste momento, foi instituída a Coordenadoria Nacional para a Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) como órgão de coordenação dessas políticas. Um regulamento específico⁵ somente veio a surgir por meio do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Nesse período de dez anos entre os dois atos normativos, surgiram iniciativas como a primeira versão da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (PNIPPD), por meio do Decreto nº 914, de 6 de setembro de 1993, que organizou um conjunto de orientações normativas para assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência.

Também, nesse ínterim, ocorreu a criação dos conselhos de políticas públicas para pessoas com deficiência. O primeiro deles, já previsto na Lei nº 7.853/1989, foi o Conselho Consultivo da Corde (Decreto nº 1.680, de 18 de outubro de 1995), como órgão colegiado de natureza propositiva e consultiva, constituído de forma paritária por representantes governamentais e não governamentais, escolhidos em fórum próprio. Na sequência, é criado o Conade pelo Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999, como órgão superior de deliberação coletiva encarregado de zelar pela PNIPPD e pela “efetivação do sistema descentralizado e participativo dos direitos da pessoa portadora de deficiência”.

5. Embora não se afirmassem expressamente como regulamento da Lei nº 7.853, de 1989, outros decretos (inclusive anteriores) disciplinavam de forma pulverizada alguns dos seus dispositivos, em especial em relação à Corde: Decretos nºs 93.481, de 29 de outubro de 1986; 914, de 6 de setembro de 1993; 1.680, de 18 de outubro de 1995; 3.030, de 20 de abril de 1999; o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999; e o Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999.

Enquanto isso, no âmbito internacional, o Brasil ratificou na ONU⁶ a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada⁷ no âmbito doméstico por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. No mesmo ato, foi incorporado o protocolo facultativo, que reconhece a autoridade do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) para receber comunicações sobre violação das disposições da convenção. Essa instância internacional, formada por especialistas independentes, é um dos dez órgãos de tratados que integram o Sistema de Direitos Humanos da ONU, ao qual o Brasil se vincula. Juntamente com o seu protocolo facultativo, a CDPCD é atualmente a principal norma internacional de referência sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Não é a única, todavia, ou sequer a primeira. Em 7 de junho de 1999, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Este tratado entrou em vigor no Brasil por meio do Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001, e seu cumprimento é acompanhado pela Comissão para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, constituída no âmbito da OEA. Entre outras determinações, a norma internacional estabeleceu que:

Artigo V. 1. Os Estados Partes promoverão, na medida em que isto for coerente com as suas respectivas legislações nacionais, a participação de representantes de organizações de pessoas portadoras de deficiência, de organizações não-governamentais que trabalham nessa área ou, se essas organizações não existirem, de pessoas portadoras de deficiência, na elaboração, execução e avaliação de medidas e políticas para aplicar esta Convenção (Brasil, 2001).

Essa confluência entre os cenários nacionais e internacionais de reconhecimento de direitos e do protagonismo das pessoas com deficiência produziram várias políticas públicas voltadas a esse segmento da população. Alguns exemplos já mencionados são o Plano Nacional de Ação Conjunta, na década de 1980, e a PNIPPD, na década de 1990. Já no século XXI, foi lançado o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência, por meio do Decreto nº 6.215, de 26 de setembro de 2007, com forte característica de articulação interfederativa. Posteriormente, já sob a vigência da CDPCD, a iniciativa que se tornou mais conhecida foi o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite – estabelecido pelo Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011, enfatizando a articulação interministerial. O que essas políticas possuem em comum

6. Antes dessa convenção, as Nações Unidas já haviam adotado (usando a terminologia da época) a Declaração dos Direitos das Pessoas Mentalmente Retardadas (20 de dezembro de 1971); a Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes (9 de dezembro de 1975); e a Resolução nº 1.921/LVIII do Conselho Econômico e Social sobre reabilitação de pessoas deficientes (6 de maio de 1975).

7. A CDPCD foi a primeira convenção internacional promulgada no Brasil com *status* de emenda constitucional, inaugurando a regra do §3º do art. 5º da CF/1988.

é a tentativa de coordenar diferentes direitos e serviços ofertados às pessoas com deficiência por diferentes órgãos governamentais.

Atualmente, o dispositivo em vigor que trata dos direitos das pessoas com deficiência é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência⁸ (Lei nº 13.146/2015), que faz referência expressa à CDPCD na sua fundamentação. O projeto desta lei tramitou no Poder Legislativo durante quinze anos⁹ e retornou à pauta após mobilizações de parte do movimento de pessoas com deficiência. Também denominada como *estatuto*, termo rechaçado por parte da militância devido ao caráter de diferença que este termo demarca, afirmando simbolicamente uma separação entre as pessoas com deficiências e os demais cidadãos. A LBI repete temas abordados em leis anteriores, atualizando-os de acordo com a redação da CDPCD ou mesmo acrescentando novos direitos, com base na redação deste documento. Como não foi revogada a Lei nº 7.853, que estabelece regras mais voltadas à organização institucional dos órgãos federais, uma série de adaptações são necessárias para a compatibilização entre os dois documentos.

De modo mais específico, uma das fragilidades deste dispositivo é a necessidade de regulamentação de muitos dos seus artigos, o que pode gerar transtornos concretos para as pessoas que quiserem reclamar seu direito. Nesse cenário, a regulamentação da LBI ocorre de forma lenta e por vezes conflituosa.

Esse conjunto de normas relativas às pessoas com deficiência se originou em grande parte da participação popular. Os sujeitos históricos dos movimentos em defesa das pessoas com deficiência pautaram diferentes reivindicações. Entre elas, destaca-se a mudança de paradigmas de direitos assistenciais para direitos humanos (ampliando a visibilidade da pessoa com deficiência como sujeito de direitos) e a garantia da participação das próprias pessoas com deficiência na construção de políticas sociais, de forma transversal. Outra pauta também fundamental se referiu a identidade desses sujeitos políticos, que lutavam pela desconstrução de denominações como *inválidos*, *aleijados*, *especiais*, dentre tantos outros termos que corroboravam para uma desqualificação de sua condição de humanidade.

A partir da CF/1988, as políticas públicas de modo geral começaram a deixar de ser encaradas como instrumentos meramente técnicos e começaram a aceitar a contribuição da sociedade na sua elaboração e execução. No que tange às pessoas com deficiência, o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 pode ser considerado um instrumento de consolidação dessa participação popular e do controle social no âmbito das políticas públicas para pessoas com deficiência, na medida em que garante normativamente “a participação da pessoa portadora de

8. A lei denomina a si mesma *Estatuto da Pessoa com Deficiência*.

9. Ver Projeto de Lei (PL) da Câmara dos Deputados nº 3.638/2000, de autoria do deputado Paulo Paim.

deficiência em todas as fases de implementação dessa política, por intermédio de suas entidades representativas” (art. 6º, IV). Isso enfatiza um lema que marca toda a trajetória de luta deste grupo: “nada sobre nós sem nós”.

Nesse percurso, denominações anteriores que faziam parte da legislação nacional – tais como *peçoas portadoras de deficiência* e *portadores de necessidades especiais* foram substituídos pela expressão *peçoas com deficiência*. Tal expressão assinala a deficiência como uma característica da pessoa, ou seja, uma característica humana. Logo, *peçoas com deficiência* surge como um marcador de igualdade de oportunidades e de direitos, convocando a sociedade a se responsabilizar pelas barreiras que impedem ou limitam o acesso e a participação de todas as peçoas, ou seja, modifica o paradigma da limitação do corpo para o meio ambiente.

Fraga e Sousa (2009), ao realizarem uma análise da trajetória das políticas para a pessoa com deficiência no Brasil, apontam que a nova legislação e as entidades das peçoas com deficiência fizeram esse problema emergir como uma questão tanto social quanto relacional. Como resultado dessa trajetória, estaria em construção no Brasil um modelo de política marcado pela autonomia das peçoas com deficiência, ainda que permaneçam resquícios de paradigmas anteriores.

3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONADE

Uma das formas mais importantes para assegurar a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas é a criação de conselhos nacionais. Com origens que remontam ao século XIX e posteriormente fortalecidos após a CF/1998, os conselhos de políticas

são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 151).

Ademais,

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 151).

Trata-se, portanto, de uma das formas centrais do conjunto de interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012) em funcionamento no âmbito do Estado brasileiro, com potenciais impactos na promoção da inclusão de grupos socialmente excluídos e na redução de desigualdades políticas, ainda que isso varie de acordo com o perfil do conselho (Alencar *et al.*, 2012). Dentre os principais conselhos em atuação no âmbito federal (Brasil, 2013), a área das políticas para pessoas com deficiência conta com o Conade, atualmente regido pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Conforme acentuado pelo Ipea (2012), o Conade é um órgão superior de deliberação colegiada, composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, de natureza permanente. Durante o ano de realização da pesquisa (2018), estava vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD)/MDH. O Conade enfrenta o desafio de garantir a participação desta população nos processos de tomada de decisão em torno de políticas públicas, a partir de diálogo com as instâncias de controle social e gestores da administração pública, sob a perspectiva da inclusão.

De acordo com suas normas de criação, o Conade tem por finalidade monitorar e avaliar as políticas voltadas para a inclusão de pessoas com deficiência. Entre as suas atribuições, destacam-se as responsabilidades de:

- I - zelar pela efetiva implantação da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- II - acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa portadora de deficiência;
- III - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do Ministério da Justiça, sugerindo as modificações necessárias à consecução da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- IV - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência;
- V - acompanhar e apoiar as políticas e as ações do Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VI - propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa portadora de deficiência;
- VII - propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa portadora de deficiência;
- VIII - aprovar o plano de ação anual da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde;

IX - acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; e

X - elaborar o seu regimento interno (Brasil, 1999b).

A criação do Conade materializa o controle social em nível nacional, o que serve de estímulo para a criação de novas bases em âmbitos regional e local. Durante a realização desta pesquisa, o colegiado era composto por 39 representantes da sociedade civil e do poder público.¹⁰ Os representantes do poder público eram membros de órgãos variados do governo federal (dezesseis conselheiros) e representantes de conselhos estaduais, distrital e municipais (quatro conselheiros). A sociedade civil, por sua vez, era representada por dezenove entidades. Além disso, em dezembro de 2018, foram realizadas eleições para novos conselheiros da sociedade civil e representantes de conselhos estaduais, distrital e municipais. Seus resultados estão disponíveis no *site* do conselho.¹¹ Até o momento de finalização desta pesquisa, os novos conselheiros ainda não tinham sido nomeados. Após a finalização da pesquisa, o governo federal editou o Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o funcionamento do Conade. O decreto alterou a representação dos conselheiros governamentais para melhor adequação à nova estrutura e organograma vigentes no governo federal. Ademais, o número de conselheiros foi ligeiramente reduzido. Conforme o Decreto nº 10.177/2019, o Conade passa a ser composto por 36 conselheiros, sendo dezoito representando o segmento governamental e dezoito representando a sociedade civil.

Os recursos orçamentários destinados ao funcionamento do conselho advêm das ações orçamentárias assinaladas para a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD).¹² No entanto, não há uma estipulação prévia de valores para financiamento das atividades do colegiado, bem como não há definições sobre onde e como utilizar tais recursos. Isso faz com que a gestão dos recursos orçamentários utilizados pelo conselho ocorra de forma conjunta com a SNDPD e tenha que ser negociada caso a caso.

Conforme o seu regimento interno, o Conade opera com a seguinte estrutura interna demonstrada na figura 1.

10. Em dezembro de 2018.

11. A lista das entidades não governamentais eleita para compor o Conade no biênio (2019-2020) pode ser consultada em: <<http://twixar.me/QhH1>>. Já os representantes eleitos para representar os conselhos estaduais, distrital e municipais podem ser consultados em: <<http://twixar.me/6hH1>>.

12. A atual SNDPD surgiu na forma da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), em 1986, sendo transformada em subsecretaria nacional em 2009, elevada à secretaria nacional em 2010 (Brasil, 2010) e posteriormente incorporada pela estrutura do MDH.

FIGURA 1
Estrutura interna do Conade



Fonte: Regimento Interno do Conade.
Elaboração dos autores.

O presidente e o vice-presidente são eleitos mediante escolha, dentre seus membros, por voto de maioria simples, para cumprirem mandato de dois anos. Está assegurada a representação do governo e da sociedade civil na presidência e na vice-presidência do Conade e a alternância dessas representações em cada mandato, respeitada a paridade. Já a presidência ampliada é composta pelo presidente, vice-presidente e pelos coordenadores das comissões permanentes.

Por sua vez, as comissões permanentes e temáticas são compostas paritariamente com no mínimo seis e no máximo oito integrantes. Conforme estipulado em regimento interno, o Conade é integrado pelas seguintes comissões permanentes apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1
Comissões permanentes do Conade

Comissão de Análise, Elaboração e Acompanhamento de Atos Normativos (CAN)
Comissão de Comunicação Social (CCS)
Comissão de Articulação de Conselhos (CAC)
Comissão de Políticas Públicas (CPP)
Comissão de Orçamento e Finanças Públicas (COF)

Fonte: Conade. Disponível em: <<http://twixar.me/rhH1>>.

A Resolução nº 1, de 22 de junho de 2018, instituiu uma nova comissão temática temporária, denominada *Comissão de Monitoramento da Convenção e da*

Lei Brasileira de Inclusão (LBI), que já está em funcionamento. O prazo de duração desta comissão era de um ano, podendo ser prorrogado por mais um.

Até o fim de 2018, a secretaria executiva do conselho (SE/Conade) contava com cinco colaboradores, conforme consta no quadro 2.

QUADRO 2
Colaboradores do Conade

Colaborador	Vínculo
Coordenador-geral	Cargo comissionado (DAS 101.4)
Membro	Cargo comissionado (DAS 101.2)
Membro	Servidor efetivo
Apoio (2)	Contrato terceirizado
Apoio	Estagiário

Fonte: SE/Conade.
Elaboração dos autores.

Quanto às reuniões, o Conade reúne-se a cada dois meses em caráter ordinário e, extraordinariamente, por convocação do presidente, ouvido o plenário, ou por requerimento da maioria de seus membros, com o mínimo de vinte dias de antecedência. Tal calendário segue o disposto em seu regimento interno. Por problemas orçamentários, a reunião ordinária marcada para outubro de 2018 foi cancelada. Assim sendo, a reunião de dezembro/2018 teve duração de cinco dias (entre 3 e 7 de dezembro de 2018).

4 TRABALHO REALIZADO SOBRE AS DEMANDAS PRIORITÁRIAS

A primeira parte da pesquisa analisou as demandas administrativas e políticas de curto prazo do Conade. Os pesquisadores envolvidos participaram de etapas distintas de coleta de dados, tais como reuniões com a SE/Conade e entrevistas com a presidência e vice-presidência do conselho.

A construção do relatório com as demandas de curto prazo teve como objetivo sugerir ações pontuais para atuação da Secretaria Executiva do MDH e do próprio Conade, ainda em 2018. As demandas foram sistematizadas a partir de contribuições da Secretaria Executiva do Conade, do presidente e vice-presidente do conselho¹³ e das propostas apresentadas na IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, cuja etapa nacional ocorreu entre 24 e 27 de abril de 2016, em Brasília/DF.

13. Para a coleta das contribuições, foram realizadas entrevistas nos dias 4 de abril de 2018 (com a SE/Conade) e 20 de agosto de 2018, com o presidente do Conade (Antônio Muniz da Silva) e com o vice-presidente do Conade (Marco Antonio Castilho Carneiro).

Tais ações foram derivadas de uma análise em torno da temporalidade para sua realização, em conjunto com o princípio da economicidade de recursos e o impacto potencial de tais medidas. Foi possível observar, até a entrega do produto final, os desdobramentos do Conade em relação às recomendações propostas pelo Ipea. O quadro 3 informa as recomendações de curto prazo sugeridas pelo instituto.

QUADRO 3

Resumo das recomendações de curto prazo sugeridas pelo Ipea

Adequação do regimento à legislação em vigor, sem que esta domine a pauta do conselho.
Garantia de recursos humanos e financeiros compatíveis com as atribuições do conselho.
Estabelecimento de rotinas, fluxos de informações e regras claras para interação entre os conselheiros e a SE/Conade, nos quais constem: os limites obrigatórios de cada ator quanto à emissão de passagens e diárias, à realização de reuniões, à utilização de recursos ordinários e extraordinários.
Ampliação da transparência em torno da pauta, das reuniões e das atividades realizadas, a partir da criação e atualização contínua do site do Conade e do Facebook institucional.
Promover a articulação interinstitucional por meio do incentivo direcionado a uma maior presença dos conselheiros governamentais nas reuniões e atividades do Conade, a começar pelos próprios conselheiros do MDH.
Análise, por parte da SE/Conade, das atividades desenvolvidas pela <i>secretaria executiva de conselhos</i> , com o objetivo de fomentar interações entre os conselhos do MDH.
Fortalecimento da articulação federativa, a partir de diálogo entre Conade e conselhos estaduais e municipais, por meio de: realização de cursos de capacitação de conselheiros; produção de cartilha orientadora para a criação dos conselhos municipais; disponibilização de minuta de lei para criação dos conselhos municipais dos direitos da pessoa com deficiência.

Elaboração dos autores.

A primeira e mais destacada recomendação tratou da revisão do regimento interno, que foi uma das pautas prioritárias do Conade nas últimas reuniões. Os pesquisadores envolvidos consideraram fundamental que o regimento estivesse atualizado com base na legislação vigente, mas recomendaram que este trabalho fosse efetivado sem dominar a pauta do conselho e sem impedi-lo de executar suas atribuições institucionais. Apesar de tal recomendação, a discussão sobre o regimento interno foi o assunto que dominou a maior proporção do tempo estimado para as reuniões realizadas até dezembro de 2018. Contudo, é importante frisar que, de acordo com os registros obtidos, há movimentos de discordância em relação à excessiva dedicação a esta temática, além de reivindicações para que este trabalho ocorresse de modo que não prejudicasse a apreciação de outros temas relacionados às suas atribuições centrais.

Destacou-se também a importância de o conselho ter recursos humanos e financeiros compatíveis com suas atribuições. A falta de recursos impactou negativamente atribuições centrais, como a articulação entre conselhos nacionais, estaduais e municipais da pessoa com deficiência. Apesar disso, a equipe técnica da SE/Conade continuou reduzida até o fim de 2018, cuja alteração ocorreu somente com o acréscimo na contratação de um estagiário, no segundo semestre do mesmo ano, evidenciando que o *deficit* não foi resolvido.

Sugeriu-se a contratação de profissional ou serviço para a transcrição e elaboração de atas de reuniões. O serviço foi contratado, mas ainda apresentava problemas em sua execução. Os resumos executivos das 116^a e 117^a reuniões ordinárias não estavam disponíveis em dezembro de 2018, além de atas de reuniões realizadas ao longo do ano.

Foi indicada pelo Ipea a necessidade de recursos previamente garantidos para a emissão de passagens e diárias, além de um procedimento ágil, respeitando o calendário anual de reuniões previamente aprovado. Em relação a este aspecto, houve esforços do MDH em publicar portaria aumentando a celeridade da emissão de passagens e diárias. Já em relação à disponibilidade financeira, a reunião ordinária prevista para o mês de outubro de 2018 foi cancelada por falta de recursos para arcar com as despesas. Dessa forma, a questão dos recursos para o funcionamento continuou a ser um desafio para o Conade durante todo o ano de 2018.

Também foi identificada a demanda por estabelecimento de rotinas, fluxos de informações e regras claras para interação entre os conselheiros e a SE/Conade, o que não raro era fonte de tensões entre as partes. Tal fluxo precisaria conter, de forma clara, os limites e as obrigações de cada ator no que tange à emissão de passagens e diárias, à realização de reuniões e à utilização de recursos. Até dezembro de 2018, este fluxo formal não tinha sido estabelecido, mas as relações entre a SE/Conade e os conselheiros melhoraram ao longo do ano. Ainda assim, diversos conflitos entre o Conade, a SNDPD e o MDH continuaram presentes, conforme foi possível constatar a partir dos resumos executivos, áudios de reuniões ordinárias e entrevistas realizadas.

Sugeriu-se a ampliação da transparência em torno da pauta, das reuniões e das atividades realizadas, a partir da ampliação e atualização contínua do *site* do Conade e das redes sociais institucionais. Até a conclusão deste capítulo, poucos avanços foram obtidos. O *site* do Conade continuava desatualizado, não sendo possível acessar os principais documentos e deliberações produzidas pelo colegiado. No *site* do MDH, foi criada uma aba para incluir a documentação produzida pelo conselho,¹⁴ espaço que permaneceu vazio até dezembro de 2018. A falta de transparência prejudicou, inclusive, a realização desta pesquisa, que teve de buscar outras fontes para suprir a ausência de documentos considerados centrais na metodologia de análise adotada originalmente.

O Ipea recomendou que a Secretaria Executiva do MDH promovesse a articulação interinstitucional por meio do incentivo direcionado a uma maior presença dos conselheiros governamentais nas reuniões e atividades do Conade, a começar pelos próprios conselheiros do ministério. Atendendo a essa recomendação, o MDH publicou portaria que possibilita que conselheiros do próprio ministério possam

14. Para mais informações, ver: <<http://twixar.me/GvH1>>.

atuar como representantes do governo quando houver ausência dos representantes dos demais órgãos. Além disso, de acordo com entrevistas realizadas com a SE/Conade, a presença dos representantes governamentais tornou-se mais constante a partir de diálogos feitos pelo MDH e pela SNDPD entre si e com os demais órgãos do governo federal.

Também foi sugerido o fortalecimento da articulação federativa, a partir do diálogo entre o Conade e os conselhos estaduais e municipais. Dentre as possibilidades de articulação, destacou-se: a realização de cursos de capacitação de conselheiros, garantindo a participação de conselheiros dos diversos níveis de governo; a disponibilização de uma cartilha orientadora para a criação dos conselhos municipais e de uma minuta de lei de criação de conselhos municipais do direito da pessoa com deficiência. Nesta direção, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o MDH e o Ipea, ofertou o curso intitulado *Curso de formação de conselheiros: cidadania e direitos humanos*,¹⁵ em sua escola virtual. Na mesma plataforma, também está disponível o curso *Formação de conselheiros: conselhos da pessoa com deficiência*.¹⁶ Os cursos têm duração de 30 e 20 horas/aula, respectivamente, e possuem inscrição gratuita.

Em outra frente, o Conade aprovou, em sua 117ª reunião ordinária, um documento orientador para “criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de defesa dos direitos da pessoa com deficiência”, que busca “orientar estados, municípios e Distrito Federal na criação, no funcionamento e na reestruturação de Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, na perspectiva de propor, formular e acompanhar a implantação/ implementação de políticas públicas voltadas à inclusão da pessoa com deficiência” (Conade, 2018).

Ao longo do período de realização da pesquisa, foi possível perceber que apesar de muitos problemas mencionados existirem há bastante tempo, parte deles foi agravada após 2016, quando ocorreu a mudança de governo decorrente do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. Impactos fundamentais foram observados nesse período, dentre os quais destaca-se a dificuldade na formação de quórum, elemento central para a legitimidade das ações do conselho.

As recomendações do Ipea antes abordadas constituíram o resultado inicial da pesquisa, centrando-se nas demandas de curto prazo, conforme mencionado no início do texto. A segunda etapa apresentou um maior aprofundamento do estudo e se dedicou à agenda política do Conade, que neste trabalho será apreciada de forma crítica na próxima seção.

15. Disponível em: <<http://abre.ai/anLz>>.

16. Disponível em: <<http://abre.ai/anLB>>.

5 ANÁLISES E PERSPECTIVAS SOBRE A AGENDA POLÍTICA DO CONADE

Para análise dos temas tratados no Conade, a pesquisa identificou um conjunto de temas e ações referentes à agenda política do conselho, com base em pautas, atas, resumos executivos e gravações de áudio de reuniões plenárias realizadas em 2018, bem como demais documentos produzidos no período. Considerando que também continuarão em pauta ao longo de 2019, estas demandas, com implicações de médio e longo prazo, somam-se às questões de curto prazo e compõem um panorama da atuação do conselho neste período.

Assim, para identificar tais demandas e propor estratégias de ação, foi necessário compreender a forma como os diferentes temas foram abordados, seus desdobramentos e a organização da agenda do conselho para apreciá-los. A tabela 1 apresenta o total de reuniões realizadas em horas, bem como o tempo definido para a discussão de cada tema e a porcentagem que cada tema consumiu no tempo total das discussões. Estes números foram obtidos por meio da soma dos tempos previstos nas pautas de reunião, ou seja, representam o planejamento do Conade entre os meses de fevereiro e dezembro de 2018 (114ª a 118ª reuniões). Como a pauta pode ser modificada, esse cálculo não reflete, necessariamente, o número de horas e a divisão temática efetivados em cada encontro, mas oferece uma estimativa confiável.

TABELA 1
Previsão do tempo destinado à discussão dos principais temas do Conade

Temas	Horas de discussão	Tempo (%)
Assuntos internos	18h20	15,15
Informes	18	14,88
Revisão do regimento interno	35h30	29,34
Comissões temáticas e especiais (total de reuniões das comissões e apresentação de relatórios)	44h10	36,50
Discussão sobre a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	1	0,83
Balanco de atuação do Conade em 2018 e perspectiva 2019	4	3,31
Total	121	100,00

Fonte: Conade.
Elaboração dos autores.

5.1 Assuntos internos

A tabela 1 está dividida em seis grandes áreas. A primeira delas é *assuntos internos*, que compreende questões cuja competência cabe à presidência ampliada, leitura e aprovação de documentos internos como atas e resumos executivos, definição de representação do conselho em eventos, assuntos de secretaria, processo eleitoral do Conade, dentre outros da mesma natureza. Aproximadamente 15% do tempo das reuniões do conselho foi utilizado neste tema.

Um dos destaques deste processo de trabalho em 2018 foi no sentido de promover uma articulação institucional entre conselhos de direitos para a pessoa com deficiência. Com este objetivo, o Conade publicou um *Documento orientador para criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de defesa de direitos da pessoa com deficiência*.¹⁷ Trata-se de um dispositivo importante para orientar estados e municípios na promoção de tais instrumentos. O documento foi fruto de um processo que se desenvolveu durante um ano e oito meses no âmbito do conselho.

Apesar da criação do produto em questão, existe um hiato entre esta atribuição regimental e a concretização de estratégias de articulação com os conselhos das demais esferas de governo, o que prejudica o fortalecimento destes órgãos e a realização de uma agenda congruente em torno de temas de comum interesse. Além disso, este hiato também corrobora para um distanciamento entre Conade e sociedade, posto que uma aproximação mais direta só ocorre durante o processo de realização das conferências nacionais.

5.2 Informes

Sob o título *Informes*, foram agregadas apresentações de convidados, de outras organizações governamentais e não governamentais, bem como informes gerais. Aproximadamente 15% do tempo de discussões do Conade em 2018 foi utilizado para este assunto. Neste item, alguns elementos importantes foram discutidos, tais como: o Fundo Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o modelo de avaliação das deficiências, o Programa Criança Feliz (PCF), a portaria conjunta com o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda), a Política Nacional de Educação Especial, a inclusão das pessoas com deficiências via concursos públicos e a carteira de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista (TEA). Cumpre ressaltar que esses temas também apareceram em outras áreas identificadas na tabela 1. Por sua importância, estes temas serão abordados de forma mais profunda na próxima seção.

5.3 Revisão do regimento interno

Durante o ano de 2018, a principal pauta trabalhada no âmbito do Conade foi a revisão de seu regimento interno, que consumiu o dobro de horas planejadas para discussão em relação ao item *informes*. Com base no levantamento apresentado na tabela 1, estima-se que aproximadamente 30% do tempo de discussão do Conade foi gasto na elaboração do novo regimento interno. Segundo os conselheiros entrevistados, os trabalhos de revisão do documento remontam ao menos ao ano de 2016 quando, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, mudanças no

17. Disponível em: <<http://abre.ai/anLF>>.

aparato estatal (extinção de ministérios e fusão de pastas) implicaram contradições e lacunas na representação governamental, que demandaram reformulações no regimento. No entanto, este processo foi gradualmente ampliado para revisar, de forma ampla, todo o conjunto das regras internas do conselho.

Assim, foi iniciado um esforço para a formalização de práticas e modelos de interação extraoficiais que faziam parte da tradição do conselho, mas que geravam dúvidas e conflitos quando postos em prática. Os papéis e as funções da presidência ampliada do Conade, bem como a relação desta instância com os demais conselheiros que compõem o plenário são exemplos de tensões. Conselheiros questionaram a centralização da pauta e das principais decisões do colegiado na presidência ampliada, denunciando a existência de falhas no fluxo de comunicação entre esta e os demais membros do colegiado. A partir dessa realidade, foi decidido que o papel da presidência ampliada precisaria ser melhor definido e formalizado a fim de minorar potenciais conflitos.

Outro tópico em discussão durante a revisão do regimento foi a inclusão de um dispositivo denominado sessão virtual (plenária virtual), que incluiu a possibilidade de deliberação não presencial em temas com caráter de urgência.

Os exemplos anteriores ilustram o tipo de tarefa que tem sido realizada no processo de revisão do regimento interno. Para além de discutir temas pontuais (como as representações governamentais), o trabalho avançou para a discussão completa do regimento interno, em que cada artigo foi discutido coletivamente em plenário. Os conselheiros debateram, artigo por artigo, cada item do texto proposto, na busca por minorar lacunas da versão anterior e adequá-la ao espírito da LBI. Isso, obviamente, ocupou tempo significativo das atividades dos conselheiros durante as reuniões plenárias, que ocorrem bimestralmente e têm duração de três dias.

Nas últimas reuniões do Conade, conselheiros da sociedade civil demonstraram insatisfação com a forma de discussão deste documento, que inviabiliza a apreciação de outros temas importantes. Foi sugerido, inclusive, que este trabalho fosse realizado em paralelo por uma comissão, com o intuito de otimizar o tempo dedicado nas plenárias. Contudo, nenhuma deliberação foi realizada a esse respeito.

Se por um lado as discussões sobre o regimento estiveram muito presentes nas pautas, entrevistados afirmaram que o tempo efetivamente utilizado para a discussão do documento foi geralmente inferior ao indicado ali. De acordo com tais fontes, isso ocorreu porque o quórum necessário para a revisão do regimento interno muitas vezes não foi atingido. Assim, houve casos nos quais a discussão não ocorreu e casos em que a discussão efetiva ocupou tempo inferior ao indicado nas pautas, tendo em vista atrasos identificados enquanto o quórum não era atingido. Além disso, recorrentes discussões sobre o conteúdo da pauta e diversos informes realizados pelos conselheiros ocuparam mais tempo do que o previsto para tais

atividades, afetando o tempo útil para esta revisão. No entanto, apesar de avançar no cômputo geral, existem temas que não serão revistos no atual processo de revisão regimental, ainda que sejam fundamentais no âmbito do Conade.

A primeira questão tem relação com a composição do conselho, sobretudo no que tange à representação da sociedade civil. As entrevistas sugerem que as atuais regras de composição e eleição não favorecem uma renovação da representação da sociedade civil no conselho. O Conade realizou eleição para novos conselheiros da sociedade civil no dia 30 de novembro de 2018, e seus resultados apontam para uma manutenção das organizações que já o compõem. Não obstante seja verdade que essas organizações sejam importantes e relevantes na área, fomentar alternância na representação da sociedade civil é um ponto importante para democratizar e oxigenar o processo político do conselho.

Outro elemento está relacionado às atribuições e divisão entre as comissões permanentes. Há relatos de que os assuntos discutidos nas diversas comissões apresentam, na prática, sobreposições. Isso parece ser mais evidente após a criação da comissão temporária de *Monitoramento e Acompanhamento da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão*. Apesar de importante, conselheiros apontam que assuntos relativos à LBI também são tratados nas demais comissões do Conade, gerando potenciais sobreposições e eventuais lacunas no que tange às atribuições formais do colegiado.

Em resumo, a revisão do regimento interno é importante para o adequado funcionamento do conselho e, notadamente, para a resolução de algumas contradições (como a representação governamental). É também oportunidade para minorar potenciais conflitos e aperfeiçoar as regras internas do conselho. Não obstante, o processo atual de revisão do regimento não resolverá alguns gargalos importantes.

Não foi escopo desta pesquisa discutir a fundo o conteúdo da revisão do regimento interno. É necessário ressaltar, contudo, que a sua revisão e a discussão de suas regras internas não deveria ser a pauta política principal deste conselho que, em 2019, completará vinte anos de criação. É fundamental que o Conade retome, de forma estruturada e continuada, pautas políticas diretamente relacionadas aos seus objetivos e também as suas principais atribuições.

5.4 Comissões temáticas e especiais

Conforme demonstrado na apresentação da estrutura do Conade, este conselho conta com comissões temáticas e especiais, que têm por finalidade aprofundar discussões sobre seus temas de interesse direto e apresentar à plenária os principais pontos de modo a otimizar a discussão. Assim, este item considerou o total de horas de reunião dessas comissões, bem como a apresentação de relatórios ao pleno.

No planejamento identificado das pautas, esta atividade contou com o maior número de horas dedicadas ao Conade, ao lado da revisão do regimento. Este esforço fundamental foi afetado por inúmeras fragilidades, uma delas foi a sobreposição de trabalho em relação a outras comissões, o que demonstra uma fragmentação no planejamento do conselho.

A regulamentação de artigos da LBI foi destaque na atuação das comissões em 2018. Entre tais atividades, destaca-se a regulamentação dos arts. 45 (que aponta que os hotéis, pousadas e similares devem ser construídos observando-se os princípios do desenho universal) e 122 (que versa sobre o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte). Para além da tramitação nas comissões, tais artigos foram alvo de discussões e deliberações no plenário. No caso do art. 45, a proposta de regulamentação foi aprovada pelo Conade. Já a proposta em torno do art. 122 teve parecer aprovado e enviado ao ministro do MDH e à SNDPD.

5.5 Discussão sobre a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência

Entre 2006 e 2016, ocorreram quatro conferências nacionais dos direitos das pessoas com deficiência. Cada uma possui um tema central para nortear as discussões na tentativa de responder as demandas das pessoas com deficiência, a fim de deliberar ações estratégicas para os anos seguintes.

As discussões da IV Conferência, que ocorreu em 2016, se estruturaram em torno de três eixos, sendo eles: eixo I – gênero, raça e etnia, diversidade sexual e geracional; eixo II – órgãos gestores e instâncias de participação social; eixo III – a interação entre os poderes e os entes federados.

De acordo com o planejamento do Conade, referente às pautas das cinco últimas reuniões de 2018, foi reservado somente uma hora para tratar sobre a conferência durante a 118ª reunião ordinária. Porém, a discussão não aconteceu em razão da reforma do regimento interno, que atrasou outras pautas.

As conferências nacionais, além de consolidarem a participação social das pessoas com deficiência e suas instituições representativas de todo o país, representam um momento de avaliação das políticas públicas em vigor e a proposição de alterações de diferentes naturezas. Assim, trata-se de um evento fundamental para se conhecer a realidade das pessoas com deficiência do país e construir ações compatíveis com suas demandas, cumprindo o papel da participação e do controle social. Faz parte das atribuições do Conade liderar este processo e lutar pela viabilização das pautas oriundas deste espaço, mas lamentavelmente o presente conselho ainda não foi capaz de aprofundar este debate.

6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A AGENDA POLÍTICA DO CONADE

Conforme apontado na seção 5.2, os sete principais temas tratados pelo Conade em 2018 – além da discussão sobre o regimento interno – foram: *i*) a criação de um Fundo Nacional da Pessoa com Deficiência; *ii*) o BPC e as mudanças no modelo de avaliação da deficiência; *iii*) o Programa Criança Feliz; *iv*) a Resolução Conjunta nº 1, de 24 de outubro de 2018, publicada pelo Conade e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda; *v*) a proposta de atualização da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI); e *vi*) a carteira de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista (CIPTEA).

6.1 Fundo Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Existem dois projetos de lei (PLs) de criação do Fundo Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência em tramitação no Congresso Nacional. Ambos preveem que o fundo deveria ser gerido pelo Conade, nos moldes do que acontece em outras áreas de políticas públicas, tais como a dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI). Durante a 116ª reunião ordinária, a deputada federal Mara Gabrilli realizou apresentação sobre o fundo de reserva para a pessoa com deficiência.

O PL do Senado nº 587/2011 refere-se “à concessão de financiamento para as pessoas com deficiência que busquem capacitação, treinamento, qualificação, habilitação e reabilitação para o mercado de trabalho”. Ainda de acordo com a redação, trata-se de

ações que serão realizadas por instituições cadastradas no mencionado Fundo, na forma de regulamento, sendo que essas ações serão custeadas, até cem por cento, pelos encargos cobrados das citadas instituições (art. 1º); o financiamento será concedido prioritariamente para capacitação de mão de obra destinada aos setores do mercado laboral em que se verifique maior carência de preenchimento de vagas por pessoas com deficiência, com base nos dados apurados por meio da Relação Anual de Informações Sociais Rais (art. 2º); para se cadastrar no Fundo a instituição apresentará análise com as principais dificuldades de acesso das pessoas com deficiência ao setor do mercado laboral a que se destina o treinamento e justificará em que medida a formação contribuirá para redução dessas dificuldades (art. 3º); o mencionado fundo será custeado por: I) dotações do Orçamento da União; II) contribuições, doações e empréstimos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; e III) recursos oriundos de multas trabalhistas aplicadas pela não observância do contido no art. 93 da Lei nº 8.213/1991 (a empresa com cem ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência) (art. 4º) (Brasil, 2011b).

De acordo com as informações disponíveis na página do Senado Federal, esse projeto passou por emendas e foi aprovado em comissão, contudo, foi arquivado em 20 de dezembro de 2018, ao final da legislatura.

O outro instrumento de criação de um fundo para a área é o PL da Câmara dos Deputados nº 222/2015, que o nomeia como Fundo de Financiamento das Políticas Públicas de Apoio à Pessoa com Deficiência (Funped). O seu objetivo é “assegurar recursos para a promoção da acessibilidade, da autonomia, da inclusão e da participação social da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”. De acordo com este projeto, no que se refere às fontes do fundo, estão previstos “recursos provenientes de multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853/1989; dotações orçamentárias; doações de pessoas físicas e jurídicas; e contribuições de governos e organizações internacionais”. No entanto, este projeto de lei encontra-se parado desde 2017, quando houve apresentação de substitutivo e relatório favorável à sua aprovação na Comissão de Seguridade Social e Família.

A criação de um Fundo Nacional da Pessoa com Deficiência é um assunto delicado, pois demanda estratégias jurídicas, orçamentárias e políticas. Além disso, evidencia um importante ponto de tensionamento ao competir com outras áreas por recursos públicos, em um cenário de restrição fiscal agravado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

O que se reivindica, considerando a perspectiva da transversalidade, é que cada política pública construa ações específicas para garantir a participação e o acesso em igualdade de direitos e de oportunidades. Assim, os recursos para as políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência devem estar contemplados no orçamento, nas políticas e na agenda de cada setor, tais como saúde, criança e adolescente, assistência social, idosos, habitação, cultura, meio ambiente, esporte etc.

Um argumento favorável ao fundo, no âmbito dos movimentos sociais, é o fato de não haver a garantia de que verbas recolhidas de aplicação de multas relacionadas à acessibilidade, inclusão e atendimento prioritário ou doações para políticas em favor das pessoas com deficiência sejam direcionadas a esse fim específico. Na inexistência deste fundo, os recursos vão para o tesouro do ente federado, não sendo necessariamente aplicados em prol das pessoas com deficiência.

Assim, é fundamental colocar em discussão os interesses e as vantagens da criação de um fundo desta natureza, a fim de garantir o melhor cenário possível para a efetivação de políticas públicas para todos. Se a opção for pela criação deste instrumento, é importante enfatizar que a existência de um fundo demanda um planejamento criterioso e estratégico que atenda às necessidades de financiamento da forma mais efetiva possível. É necessário cuidado, porém, para que a criação desse fundo não sirva como pretexto para reduzir a ênfase na transversalidade.

6.2 Benefício de Prestação Continuada e modelo único de avaliação da deficiência

O BPC foi tema recorrente nas plenárias do Conade, em 2018. Apesar das menções pontuais, os limites à concessão do benefício às pessoas com deficiência foram criticados. Em especial, foram ressaltadas as dificuldades e limitações para o cadastramento de pessoas com deficiência com vistas à manutenção do benefício e, conseqüentemente, o cancelamento de seus repasses em caso de omissão.

O BPC é um programa de transferência de renda que garante 1 salário mínimo (SM) mensal à pessoa com deficiência de qualquer idade ou à pessoa idosa com 65 anos ou mais, que comprovem não ter condições próprias de subsistência ou de tê-la provida por sua família. Para requerer o benefício, é necessário que a renda *per capita* do grupo familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo. O BPC, atualmente, é o principal benefício da proteção social básica da política de assistência social para o público em questão, promovendo segurança de renda para prevenção de situações de vulnerabilidade e de risco social.

Nesse cenário, é motivo de preocupação o descumprimento do orçamento da política de assistência social, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o ano de 2019. Conforme denunciado pela Resolução nº 20, de 13 de setembro de 2018 e seus anexos,¹⁸ houve uma redução de 44% no valor da previsão orçamentária para o BPC da Assistência Social à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez (referente à diferença entre o que foi aprovado pelo conselho e o que constou do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019). O Conade enviou ofícios a diversos órgãos (Advocacia-Geral da União – AGU, ao Ministério Público Federal – MPF, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS) a respeito deste tema.¹⁹

O modelo de avaliação da deficiência também foi debatido. Um dos maiores desafios do BPC é definir quem é elegível ao programa, visto que, para acessar o benefício, a pessoa com deficiência precisa passar por uma avaliação a fim de atestar o seu grau de limitação para participação na sociedade (Barbosa, Diniz e Santos, 2010, p. 45). Com a aprovação do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, com efeito a partir de 2009, a avaliação da deficiência passou a considerar os fatores sociais e ambientais, ultrapassando a visão médica restrita. O art. 16 do regulamento do BPC passa a estabelecer que tal avaliação tenha como base os parâmetros da

18. Disponível em: <<http://abre.ai/anLW>>.

19. A Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019) manteve o valor de R\$ 18.441.380.389 para a ação orçamentária 00IN na unidade orçamentária 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social), como denunciado pelo CNAS.

Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), o que contribuiu para o avanço do modelo social, ao compreender a deficiência como “resultado da relação entre um corpo com impedimentos e a sociedade, ou seja, é avaliada com base na participação de uma pessoa com impedimentos corporais na vida social” (Barbosa, Diniz e Santos, 2010, p. 46). Essa análise, com influência também da convenção, permite o entendimento da deficiência a partir da forma como a sociedade está organizada.

Contudo, essa forma de avaliação, definida por lei e aplicada como critério de acesso ao benefício, está sendo ameaçada em decorrência de algumas decisões do governo. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que altera o regulamento do BPC, esteve presente na agenda política do Conade, em 2018. Segundo falas de conselheiros da sociedade civil, as alterações propostas pelo decreto burocratizam e restringem o acesso da população usuária ao serviço ao impor medidas que caminhem para uma maior seletividade, tais como: nova regra de análise da renda da família que passou a considerar rendas eventuais e doações; revisão dos benefícios assistenciais pelo cruzamento de informações, gerando o bloqueio do benefício sem considerar as particularidades dos usuários; obrigatoriedade da inscrição no Cadastro Único (CadÚnico)²⁰ para se ter o acesso ao benefício, burocratizando o processo de requerimento, além da redução do tempo da avaliação da pessoa com deficiência, de 60 minutos para 30 minutos.

Também foi criticada a Resolução do INSS nº 637, de 19 março de 2018, que aprova o Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária. Segundo os debates que tiveram lugar no conselho, sobretudo por parte dos conselheiros da sociedade civil, a referida resolução reforçaria o poder dos peritos na avaliação da deficiência, em detrimento de um modelo que enfatizasse uma compreensão mais ampla e multidisciplinar das condições de deficiência, com base no modelo social de avaliação previsto na LBI, na CDPCD e no Índice Brasileiro de Funcionalidade (IF-BR), já utilizado na instituição.

Críticos às novas medidas apontam que as alterações no regulamento desse programa possuem o caráter de “pente-fino” ao focalizar ainda mais na extrema pobreza e ao impor barreiras para a solicitação e manutenção do benefício. Dentre as modificações supracitadas, a redução do tempo de avaliação pode ser considerada uma das mais significativas, pois dificulta a realização da análise aprofundada do contexto do indivíduo e abre brechas para o fortalecimento do discurso médico normativo.

20. De acordo com o MDS, “o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras” (Brasil, 2015).

A perspectiva de avaliação adotada pelo BPC permite o entrelaçamento do impedimento corporal e da deficiência sob uma tentativa de catalogar o corpo deficiente acerca do que é ou não “normal”. Na tentativa de realizar uma avaliação mais justa, a LBI exige que o Brasil crie o modelo único de avaliação da deficiência para todas as políticas sociais, que deveria ter entrado em vigor até janeiro de 2018. Entretanto, o modelo ainda está em fase de elaboração, o que fez com que o Conade cobrasse respostas do governo durante as reuniões.

O processo de construção do modelo unificado está sendo conduzido a partir das diretrizes do IF-BR, que tem potencial para ser o instrumento base do documento. O referido instrumento foi elaborado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e consiste em 41 atividades que estão selecionadas em sete domínios, tendo como forma de avaliação a atribuição de uma pontuação (que varia em quatro níveis: 100, 75, 50, 25) para medir o grau de funcionalidade pela forma como a pessoa com deficiência realiza atividades cotidianas. As atividades são baseadas na CIF e a pontuação é uma adaptação da medida de independência funcional (MIF) (Pereira e Barbosa, 2016).

O debate sobre avaliação circunda as discussões sobre o modelo unificado e o BPC, visto que a construção do modelo tende a alterar, significativamente, a forma como as pessoas com deficiência terão acesso a políticas públicas, programas sociais e benefícios assistenciais, como é o caso do BPC. Os conselheiros do Conade, sobretudo os da sociedade civil, buscaram reforçar a importância do modelo biopsicossocial durante as reuniões, estabelecendo um contraponto a medidas como o Decreto nº 8.805/2016. O Conade somou forças com o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o CNAS, que também se opuseram às recentes alterações no BPC.

6.3 Programa Criança Feliz

O terceiro tema discutido na agenda política do Conade em 2018 foi o Programa Criança Feliz. Os conselheiros realizaram contribuições no sentido de incluir a perspectiva das crianças com deficiência no PFC. Apesar de o programa prever que o atendimento a crianças com deficiência até os 6 anos de idade (três anos a mais do que as crianças sem deficiência), ele não traz especificações sobre como deve ser este atendimento. Visando uma interlocução mais qualificada, duas conselheiras do Conade foram escolhidas para representar o conselho junto aos demais órgãos do governo federal em discussões posteriores sobre o tema.

6.4 Resolução conjunta Conade e Conanda

O atendimento de crianças e adolescentes com deficiência no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) foi tema da Resolução Conjunta nº 1, de 24 de outubro de 2018, publicada pelo Conade e pelo Conselho

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.²¹ A resolução é composta por 29 diretrizes que objetivam reconhecer crianças e adolescentes com deficiência como cidadãos plenos de direitos e capazes de expressar suas opiniões, buscar, receber e compartilhar informações e ideias e tomar decisões. Um dos pontos fundamentais nesse documento é a necessidade de atenção intersetorial e interdisciplinar no atendimento de suas demandas.

Cumprе ressaltar que a CDPCD dedica um artigo especialmente às crianças com deficiência e exige que os estados-partes tomem todas as medidas necessárias para a garantia do pleno exercício de todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em igualdade de condições e de oportunidades às demais crianças. Além disso, a convenção também inova ao abordar a infância sob a perspectiva de gênero, garantindo especial atenção às meninas com deficiência, por reconhecer que estas estão sujeitas a múltiplas formas de discriminação. Nesse contexto, em relação ao tema de gênero, a resolução conjunta sinaliza, em linha com a redação da LBI, que deverá ser garantido o “respeito à orientação sexual e a identidade de gênero de crianças e adolescentes com deficiência”, conforme art. 1º, XVIII.

Tal resolução aponta para um processo de articulação institucional entre os dois conselhos nacionais, ainda que limitado. De acordo com os registros dos conselheiros, o documento foi encaminhado relativamente pronto ao Conade, não constituindo um produto construído coletivamente entre ambos os conselhos.

6.5 Política Nacional de Educação Especial *versus* Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva

A proposta de atualização da PNEEPEI, apresentada pelo MEC na 117ª reunião ordinária do Conade, criada em 2018, durante o governo de Michel Temer, foi alvo de críticas dos conselheiros. Assim como ocorreu em relação à resolução conjunta com o Conanda, os conselheiros questionaram o MEC por não ter convidado o Conade para participar da formulação da política.

São diversas as preocupações em torno da revisão da PNEEPEI, a primeira delas tem origem no seu próprio título, que teve como proposta a retirada da parte que se refere à *educação inclusiva*, mantendo somente Política Nacional de Educação Especial. Isso demonstra uma perspectiva de atenção educacional diferente daquela preconizada nos principais documentos de direitos humanos, colocando a educação inclusiva simbolicamente em segundo plano.

Conselheiros do Conade teceram críticas ao conteúdo do documento proposto, que privilegiaria o modelo de educação especial. Por esta razão, tal proposta sofreu muitas críticas quando apresentada, no primeiro semestre de 2018. Além

21. Disponível em: <<http://abre.ai/anL0>>.

de apresentar divergência com a LBI e a CDPCD na medida em que retoma o *atendimento educacional especializado (AEE)*, a ser ofertado por profissional especializado em uma deficiência, distancia as possibilidades de inclusão mediante um processo educativo e pedagógico que tenha por objetivo superar as barreiras que são criadas, inclusive, por esse próprio formato de separação. O documento apresentado também se distancia de outro importante dispositivo, a Declaração de Salamanca, uma das principais referências no âmbito da educação inclusiva.

Foram diversas as manifestações públicas contrárias à esta reforma da PNE-EPEI, por meio de posicionamentos individuais e institucionais. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), por meio do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença (Leped), da Faculdade de Educação, publicou um documento contrário ao projeto sob o título *Em defesa da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva: análise e manifestação sobre a proposta do governo federal de reformar a PNEEPEI* (Leped e FE/Unicamp, 2018),²² publicado em maio de 2018. A seguir parte das preocupações sinalizadas na publicação.

A referida proposta diz visar à atualização da PNEEPEI, decorridos 10 anos de sua promulgação. A intenção de “atualizar” essa importante e bem sucedida política pública seria desejável caso houvesse o objetivo de monitorar e aperfeiçoar sua implementação com base em estudos e pesquisas sobre o processo de implantação de suas diretrizes, no âmbito das escolas. Todas as iniciativas que fogem do padrão de monitoramento nesse sentido tornam-se achismos e não revelam a situação real sobre os aspectos eventualmente a serem alterados. Isso torna toda e qualquer mudança uma mera reforma, que não implica “atualizar” ou “aprimorar” a PNEEPEI. Além disso, o fato de a atual gestão do MEC propor retirar do nome da Política o termo “na Perspectiva da Educação Inclusiva” revela o caráter retrógrado da proposta (Leped e FE/Unicamp, 2018, p. 6).

O Leped também explica que a origem dessa reforma remonta a práticas iniciadas anteriormente no âmbito da educação, conforme trecho a seguir.

Cabe informar que essa proposta de “atualização” é a segunda investida do Governo Federal contra os avanços da inclusão escolar. A primeira foi no texto de Introdução da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, homologado pelo MEC em 20 de dezembro de 2017. O texto final suprimiu integralmente as contribuições feitas por educadores, pesquisadores e membros da sociedade civil nas duas versões anteriores (de 2015 e 2016). Ao interferir diretamente no processo democrático de consulta pública, o MEC suprimiu um detalhado conteúdo que tratava dos seguintes temas subsidiários ao trabalho das escolas: Atendimento Educacional Especializado – AEE; estudo de caso; plano de AEE; ensino do Sistema Braille; ensino do uso do Soroban; estratégias para autonomia no ambiente escolar; orientação e mobilidade; ensino do uso de recursos de tecnologia assistida; ensino do uso da Comunicação Alternativa

22. Disponível em: <<http://abre.ai/anL2>>.

e Aumentativa – CAA; estratégias para o desenvolvimento de processos cognitivos; estratégias para enriquecimento curricular; profissional de apoio; tradutor/intérprete da Língua Brasileira de Sinais/Língua Portuguesa; guia intérprete (Leped e FE/Unicamp, 2018, p. 7).

Em 19 de novembro de 2018, o MEC realizou, em parceria com o Conselho Nacional de Educação (CNE), uma audiência pública para debater o documento e o submeteu à consulta pública até o dia 23 de novembro de 2018. Na semana anterior, a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados promoveu um seminário em conjunto com a Comissão de Educação para discutir a atualização da PNEEPEI.

Salienta-se que as recentes mudanças administrativas do governo federal podem prejudicar esta atualização. O Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, alterou cargos e departamentos do governo federal, dentre os quais a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, responsável pelos assuntos relacionados à educação de pessoas com deficiência. Esta secretaria contava, dentre outros setores, com: uma Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania que dispunha de uma Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar e uma Coordenação-Geral de Direitos Humanos; uma Diretoria de Políticas de Educação Especial composta por uma coordenação-geral da política pedagógica da educação especial, uma coordenação-geral da política de acessibilidade na escola e uma coordenação-geral de articulação da política de inclusão nos sistemas de ensino. A partir do novo decreto, os assuntos relacionados à educação das pessoas com deficiência estão a cargo de uma secretaria de modalidades especializadas de educação, que dispõe de: uma Diretoria de Acessibilidade, Mobilidade, Inclusão e Apoio a Pessoas com Deficiência e uma Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos.

Independentemente das modificações em curso, a CDPCD e a LBI devem balizar qualquer política pública do país, pois apresentam elementos fundamentais para a concepção de igualdade de direitos e oportunidades, de liberdades fundamentais e acessibilidade em diferentes áreas e políticas públicas. O desafio maior do MEC, nesse sentido, é garantir a efetivação do que está prescrito nesses documentos no âmbito da política educacional, estabelecendo a educação inclusiva como prioridade e garantindo recursos para sua implementação.

6.6 Inclusão em concursos e processos seletivos públicos

A inclusão de pessoas com deficiência em concursos e processos seletivos públicos foi debatida pelo Conade na 118ª reunião ordinária. Um servidor do Ministério do Trabalho (MTb) apresentou análise realizada pelo órgão, sobre as alterações trazidas pelos Decretos nºs 9.508, de 24 de setembro de 2018, e 9.546, de 30 de outubro

de 2018, indicando como e de diferentes formas as pessoas com deficiência foram prejudicadas em decorrência da edição destes dispositivos. Além disso, argumentou sobre a inobservância de seis artigos da CDPCD. Esses decretos tratam da reserva de vagas em cargos e empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta e da exclusão da previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência.

As mudanças previstas nos decretos, pelo seu teor, foram questionadas por diferentes instituições da sociedade civil e por movimentos de pessoas com deficiência de diversas regiões do país. Um dos desdobramentos que ilustram tal impacto foi o posicionamento da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiências e Idosos (Ampid). Em nota pública, a associação citada:

se manifesta contrária às alterações do Decreto nº 9.546, de 30 de outubro de 2018 que modificou o Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018, para excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos (Ampid, 2018).

A Ampid alerta para a intenção governamental de excluir a adaptação de provas físicas independentemente da atividade ou função, ferindo normas constitucionais e leis ordinárias. Em documento fundamentado com base na CF/1988, na CDPCD e na LBI, a associação convoca o Ministério Público e o Congresso Nacional a intervirem diante do que considera um retrocesso.

6.7 Documento de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista

A criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTÉA), proposta pelo PL nº 10.119/2018, gerou debates no conselho. Alguns conselheiros mostraram-se favoráveis; outros, contrários, argumentando que tal medida poderia gerar uma nova hierarquia entre as pessoas com deficiência e novos estigmas em relação às pessoas com transtorno do espectro autista.

Também foi apontado que o projeto se orienta pelo modelo médico de avaliação da deficiência, pois a emissão da carteirinha seria efetivada mediante laudo médico. Desta forma, além das tensões apontadas, a proposta também não estaria alinhada ao modelo biopsicossocial que orienta a CDPCD. Não houve deliberações a respeito.

7 CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES DO CONADE

É importante reforçar que a discussão em torno das pautas foi dificultada devido à relação complexa e conflituosa que se fez perceber, em muitos momentos de 2018, entre o Conade, a SNDPD e o MDH. A relação de conflito e distanciamento foi

expressa publicamente pelo presidente do conselho, por meio do boletim informativo do Conade, publicado em maio de 2018.²³ Neste documento, o presidente do conselho afirmou que

Sempre que procuramos o secretário nacional da pessoa com deficiência para apresentar os pleitos do Conade, a justificativa que ouvimos é que o órgão não dispõe de recursos para a execução da atividade proposta (...) o que está faltando é criatividade, diálogo, mais diálogo e ainda mais diálogo da SNDPD com o Conade (...) a SNDPD não faz seu dever de casa como deveria (Muniz, 2018).

Dentre as principais tensões mencionadas, destaca-se a reprovação do Plano de Ação Anual da SNDPD, na 114ª reunião ordinária do conselho. É importante ressaltar que tal atribuição consta explicitamente no rol de atribuições do colegiado, como demonstrado na segunda seção deste trabalho.

Durante as reuniões do Conade em 2018, três grandes temas foram muito frequentes: *i*) a discussão sobre a revisão do regimento interno; *ii*) a gestão de conflito entre o Conade e a SNDPD; e *iii*) as tensões quanto aos recursos disponíveis para a gestão cotidiana do Conade, em especial, os recursos para pagar diárias e deslocamento dos conselheiros para comparecerem às reuniões plenárias e comissões do colegiado.

Assim, em um cenário desafiador do ponto de vista da articulação política e dos recursos financeiros disponíveis, a produção do conselho foi relativamente limitada e sua atuação política prejudicada, mantendo-se aquém de suas atribuições formais. As competências de caráter transversal,²⁴ que envolvem relacionamento com os demais órgãos e entidades da administração pública, foram as mais prejudicadas. Embora seja possível notar pontos de articulação com o Conanda, com o MEC, com o MTb e com o MDS, estes momentos foram limitados e circunscritos a um papel secundário e complementar por parte do Conade.

A atribuição de “acompanhar e apoiar as políticas e as ações dos conselhos de direitos da pessoa com deficiência no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” foi exercida por meio da publicação de um documento orientador para criação, funcionamento e reestruturação de conselhos. Apesar de sua importância, o documento enfatizou, sobretudo, princípios gerais, não havendo um real acompanhamento das atividades cotidianas dos conselhos subnacionais. A escassez de recursos dificultou a atuação nesta temática.

23. Disponível em: <<http://abre.ai/anL8>>.

24. Tais como as atribuições de “aprovar os planos e programas da administração pública federal direta e indireta”; “acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana, reabilitação e outras relativas à pessoa com deficiência”.

As atribuições relacionadas à aprovação do Plano de Ação Anual da SNDPD e acompanhamento da elaboração e execução da proposta orçamentária do MDH,²⁵ não têm sido aplicadas a contento. Por um lado, é verdade que o Conade exerceu tais atribuições, reprovando o plano referente ao ano de 2018. Por outro lado, a atuação foi pouco efetiva, pois a SNDPD manteve a sua execução.

As atribuições relacionadas ao monitoramento da Política Nacional para a Pessoa com Deficiência²⁶ foram exercidas com maior sucesso, apesar da abrangência limitada diante da complexidade de setores e políticas que demandam atenção. Destaca-se aqui a atuação na regulamentação dos arts. 45 e 122 da LBI e a criação de uma comissão específica para o monitoramento e acompanhamento da referida lei.

Ressalta-se, contudo, que a comissão de monitoramento da LBI somente foi criada no segundo semestre de 2018 e atualmente enfrenta problemas relacionados aos recursos necessários para seu funcionamento, assim como sobreposição de competências em relação às outras comissões permanentes, como apontam alguns conselheiros. Apesar dos avanços, o ano de 2018 é encerrado sem que haja um efetivo monitoramento dos processos de regulamentação, implementação e implantação dos direitos mencionados na LBI.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo realizar uma análise crítica sobre o modelo de atuação do Conade ao longo de 2018 e de suas pautas principais, na busca por compreender as principais demandas do colegiado, no curto, médio e longo prazos. O trabalho foi baseado em metodologia de caráter qualitativo, utilizando-se diversas fontes documentais e entrevistas com conselheiros e com a secretaria executiva do conselho.

Para além de retomar o histórico de surgimento do conselho, a pesquisa-base debruçou-se sobre a sua estrutura e funcionamento ao longo de 2018, ressaltando as limitações e os gargalos que impactaram sua atuação, bem como as medidas tomadas pelo MDH no intuito de minorar tais dificuldades. Na sequência, realizou-se análise da agenda política do Conade, ressaltando os temas centrais discutidos nas reuniões plenárias do mesmo ano. Esta agenda recebeu atenção especial na sua relação com o cenário político e com os dispositivos legais em vigor.

Conforme demonstrado, o colegiado deu forte ênfase à discussão em torno da revisão de seu regimento interno. Tal processo consumiu importante tempo de discussão e reflexão dos conselheiros. Embora a revisão do documento apresente

25. "Aprovar o Plano de Ação Anual da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência" e "acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do MDH".

26. "Monitorar a implantação de uma Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência" e "acompanhar o desempenho dos programas e projetos da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência".

pontos relevantes e necessários, a predominância desta pauta e a falta de uma metodologia mais clara e rigorosa para a realização das reuniões terminaram por eclipsar atribuições centrais do colegiado.

Apesar do regimento interno ter sido a pauta mais enfatizada e transversal às várias reuniões plenárias, o Conade tratou de diversos assuntos de fundamental importância, alinhados às políticas para pessoas com deficiência, conforme foi possível observar. Contudo, tais abordagens ocorreram de modo pontual, não gerando resultados concretos ou, em alguns casos, produzindo encaminhamentos puramente burocráticos, tais como enviar ofícios ao MDH pedindo posicionamento ou esclarecimentos sobre determinados temas.

Mais que aprovar planos e programas, conforme maior parte das atribuições previstas em regimento, o Conade necessita participar da formulação das políticas públicas, acompanhar o planejamento e avaliar a execução das demandas de investimento, algo que precisa estar definido na proposta orçamentária do órgão gestor e que carece de efetivação no cenário atual.

O Conade atravessa um momento difícil em termos de organização estratégica e concretização de suas competências. É preciso considerar que funciona dentro de estrutura institucional mais ampla e demanda condições materiais concretas para seu pleno funcionamento. Suas limitações administrativas e políticas expressam as tensões e disputas em torno da construção de políticas públicas para as pessoas com deficiência no cenário político atual.

Assim, este trabalho conclui que o papel político do Conade precisa ser reforçado. Para tanto é necessário atuar em algumas frentes. Em primeiro lugar, é basilar que o conselho tenha garantido os recursos humanos e financeiros para seu funcionamento. Em segundo, faz-se necessário o desenvolvimento de um modelo de relacionamento menos conflituoso entre o colegiado e o órgão gestor. Ademais, o próprio conselho (e seus conselheiros) precisa fortalecer a articulação institucional com outros órgãos da administração pública. Na ausência de um padrão sistemático de articulação, o colegiado termina por desenvolver um olhar “para dentro”, como no exemplo da revisão do regimento interno.

Diversas pautas que estiveram presentes ao longo de 2018 – tais como a regulamentação da LBI, o BPC, o modelo de avaliação da deficiência e a proposta de criação do Fundo Nacional para a Pessoa com Deficiência, são estratégicas para a instituição em um horizonte de médio e longo prazo.

Em momento político delicado, em que é realizado um amplo processo de transição de governo em nível federal, o Conade precisa mostrar claramente quais são suas principais bandeiras e focos de atuação. Tal iniciativa parece fundamental para a conformação do papel a ser desempenhado pelo colegiado nos próximos anos.

Do mesmo modo, as conferências nacionais dos direitos das pessoas com deficiência são espaços fundamentais no processo de participação social. Fortalecê-las torna-se essencial para a visibilidade do Colegiado como um espaço efetivo de controle social, aproximando-o simbolicamente e politicamente das pessoas com deficiência de todo o país.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, UFRGS, v. 15, p. 112-146, 2013.

AMPID – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE DEFESA DOS DIREITOS DOS IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. **Nota contra as alterações do Decreto nº 9.546/2018 que restabelece a compatibilidade de funções e deficiência (aptidão plena) do candidato para concursos públicos**. Brasília: Ampid, 2018.

BARBOSA, L.; DINIZ, D.; SANTOS, W. Diversidade corporal e perícia médica no benefício de prestação continuada. *In*: BARBOSA, L.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. (Org.). **Deficiência e Igualdade**. Brasília: Editora Letras Livres: Editora UnB, 2010.

BRASIL. Decreto nº 91.872, de 4 de novembro de 1985. Institui Comitê para traçar política de ação conjunta, destinada a aprimorar a educação especial e a integrar, na sociedade, as pessoas portadoras de deficiências, problemas de conduta e superdotadas. **Diário Oficial**, Brasília, 5 nov. 1985.

_____. Decreto nº 93.481, de 29 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**, Brasília, 30 out. 1986.

_____. 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**, Brasília, 25 out. 1989.

_____. Decreto nº 914, de 6 de setembro de 1993. Institui a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 set. 1993.

_____. Decreto nº 1.680, de 18 de outubro de 1995. Dispõe sobre a competência, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. **Diário Oficial**, Brasília, 19 out. 1995.

_____. 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**, Brasília, 2 set. 1999a.

_____. 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**, Brasília, 21 dez. 1999b.

_____. Decreto nº 3.030, de 20 de abril de 1999. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto no 1.680, de 18 de outubro de 1995, que dispõe sobre a competência, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. **Diário Oficial**, Brasília, 22 abr. 1999c.

_____. Projeto de Lei nº 3638, de 2000. **Institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

_____. Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. **Diário Oficial**, Brasília, 9 out. 2001.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 dez. 2003.

_____. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 set. 2007a.

_____. Decreto nº 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, por parte da União Federal, em regime de cooperação com municípios, estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência – CGPD, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 set. 2007b.

_____. 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**, Brasília, 26 ago. 2009.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília: SDH/PR-SNPD, 2010.

_____. Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite. **Diário Oficial**, Brasília, 18 nov. 2011a.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 587, de 2011. **Cria o Fundo Nacional de Apoio à Pessoa com Deficiência**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 21 set. 2011b.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). **Cartilha do Censo 2010 – pessoa com deficiência**. Brasília: SDH/PR; SNPD, 2012a.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Brasília: SDH/PR; SNPD, 2012b.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). **Guia dos conselhos nacionais**. Brasília: SGPR, 2013.

_____. 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**, Brasília, 7 jul. 2015a.

_____. Projeto de Lei nº 222, de 2015. **Estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE**. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal, 16 abr. 2015b.

_____. 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**, Brasília, 15 dez. 2016a.

_____. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, 8 jul. 2016b.

_____. Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. **Diário Oficial**, Brasília, 25 set. 2018a.

_____. Decreto nº 9.546, de 30 de outubro de 2018. Altera o Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018, para excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos. **Diário Oficial**, Brasília, 31 out. 2018b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único**: o que é e para que serve. Brasília: MDS, 2 jul. 2015. Disponível em: <<http://abre.ai/anNj>>. Acesso em: 7 jan. 2018c.

_____. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial**, Brasília, 2 jan. 2019a.

_____. Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. **Diário Oficial**, Brasília, 2019b.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial**, Brasília, 1º jan. 2019c.

_____. Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial**, Brasília, 17 dez. 2019d.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 20, de 13 de setembro de 2018**. Brasília: CNAS, 2018.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. **Documento Orientador para a criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de defesa dos direitos da pessoa com deficiência**. Brasília, 2018. 35p.

FRAGA, M.; SOUSA, A. Políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: o desafio da inclusão social. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 11, n. 2, p. 418-423, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho nacional dos direitos das pessoas com deficiência na visão de seus conselheiros.** Relatório de Pesquisa: Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos Conselheiros. Brasília: Ipea, 2012.

LEPED – LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ENSINO E DIFERENÇA; FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – FE/UNICAMP. **Em defesa da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva.** São Paulo: Leped/FE/Unicamp, 2018.

MUNIZ, A. Fala presidente: a crise e o controle social. **Boletim Informativo do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**, n. 9, maio de 2018.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência.** Cidade de Guatemala: OEA, 1999.

PEREIRA, E. L.; BARBOSA, L. Índice de Funcionalidade Brasileiro: percepções de profissionais e pessoas com deficiência no contexto da LC 142/2013. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Brasília, v. 21, n. 10, p. 3017-3026, 2016.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo:** um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Funag, 2012.

SARAVIA, H.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas.** v. 2. Brasília: Enap, 2006.

