

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ESTADO DE SANTA CATARINA

PARTICIPATIVE DEMOCRACY AND MUNICIPAL COUNCILS OF RIGHTS OF DISABLED PEOPLE IN THE STATE OF SANTA CATARINA

Reginaldo de Souza Vieira¹

Patrícia dos Santos Bonfante²

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (1995) e mestrado em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina (2002). É Doutor em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina (2013). Atualmente é professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense, atuando no curso de Direito. Professor, pesquisador e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNESC). Professor permanente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). É coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Foi Assessor Acadêmico de Extensão da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Unesc (2013/2017). Editor Associado da Revista de Extensão da Unesc. Membro do Conselho Editorial da EdiUnesc. Membro titular da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (UFSC, UNESC, UCS e UNOCHAPECÓ). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro da Rede de Pesquisa Egrupe (UNISC, FMP, UNESC). Membro titular e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (UNESC, UNIRITTER, UNIJUÍ, UFMS, PUC-CAMPINAS, UNIT, UNICAP, CESUPA, UFPA). Membro da The International Society of Public Law. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito. Membro associado do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito). Advogado vinculado a seccional de Santa Catarina. Foi membro da comissão de Educação Jurídica da OAB/SC. É revisor dos seguintes periódicos: Direito, Estado e Sociedade; Interfaces Científicas, Humanas e Sociais; Holos (Natal); Prim@ Facie; Revista de Direito Sanitário; Redes - Revista Eletrônica Direito e Sociedade e Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDir./UFRGS. Tem experiência na área do Direito, com ênfase em Teoria do Estado, Direito Constitucional, Direito Eleitoral, Direito Partidário e Direito Sanitário, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, cidadania, saúde pública e coletiva, democracia participativa, democracia em saúde, controle social, políticas públicas, partidos políticos, e extensão universitária e políticas públicas. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>. Email: prof.reginaldovieira@gmail.com

² Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (2007) e Especialista em Função Social e Prática do Direito - área de concentração: Direito Público, pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2009). É Advogada, Servidora Pública Municipal e Professora no Curso de Direito da UNESC. É pesquisadora do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LAADSC/UNESC). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia participativa, direitos humanos, conselhos gestores e de direitos e direitos da pessoa com deficiência. Email: bspatricia@gmail.com

RESUMO

O objetivo desta pesquisa concentra-se no diagnóstico e análise documental do quadro atual dos conselhos municipais dos direitos das pessoas com deficiência existentes na região sul do Estado de Santa Catarina, enquanto espaços privilegiados de exercício da democracia participativa pelas próprias pessoas com deficiência. Foi utilizada, com vistas ao objetivo proposto, a abordagem qualitativa, com método dedutivo de pesquisa e objetivos descritivo e exploratório, realizado por via documental e bibliográfica, tomando por base dados cadastrais disponibilizados pelos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a legislação municipal concernente a cada conselho diagnosticado, abrangidas as regiões da AMREC, AMESC e AMUREL. Os resultados encontrados dão conta da existência de 86 (oitenta e seis) Conselhos em todo o Estado de Santa Catarina, cujo número total de municípios chega a 295, sendo 10 (dez) deles localizados na região sul do estado, cujo número total de municípios é de 45 (quarenta e cinco). Da análise concluiu-se que a legislação é avançada em fornecer garantias para o exercício da participação pelas pessoas com deficiência, entretanto a estruturação no âmbito municipal ainda é tímida em relação a importância da temática representa.

Palavras-chave: Democracia participativa. Conselhos de direitos. Pessoas com deficiência. Políticas públicas.

ABSTRACT

The research objective is to diagnose and analyze documentary the current situation of the municipal councils of the rights of persons with disabilities existing in the State of Santa Catarina, as privileged spaces for the exercise of participatory democracy by the people with disabilities themselves. The qualitative approach, with a deductive method of research and descriptive and exploratory objectives, carried out by documentary and bibliographical route was used, based on data provided by National Council and the State Council for the Rights of Persons with Disabilities and the municipal legislation concerning each council Diagnosed the AMREC, AMESC and AMUREL regions are covered. The results show that there are only 86 (eighty-six) councils in the entire state of Santa Catarina, whose total number of municipalities reaches 295, 10 (ten) of them located in the southern region of the state, whose total number of municipalities is 45 (forty-five). From the analysis it was concluded that the legislation is advanced in providing guarantees for the participation of people with disabilities.

Key words: participatory democracy; rights councils; disabled people; public policies.

1. INTRODUÇÃO

Desde as últimas décadas, a democracia participativa surge, por intermédio de estudiosos das mais diversas nacionalidades, como alternativa à crise do modelo representativo (SANTOS, 1999; BONAVIDES, 2008), no espaço de relação entre Estado e sociedade, e como alternativa à melhor gestão da coisa pública. No Brasil, positiva-se no texto da própria CRFB/1988, impondo-se como princípio constitucional (VIEIRA, 2013; PILATI, 2011), e, a partir daí, como requisito de validade da própria atividade administrativa.

A materialização da democracia participativa como princípio constitucional se dá em diversos formatos, e dentre eles se destacam os conselhos de direitos, órgãos colegiados criados no âmbito de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados às mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, defesa dos direitos das mulheres, dos idosos, das crianças e dos adolescentes ou das pessoas com deficiência. Na perspectiva do alcance, pelos conselhos, do efetivo exercício da democracia participativa, há um elemento que se torna preponderante, qual seja, o da adoção do caráter deliberativo, a permitir, na prática da gestão, que as decisões tomadas pelos colegiados sejam levadas a termo, submetendo os próprios chefes das administrações públicas.

O contexto da participação, no entanto, vai além da transformação da gestão, posto que carrega consigo a capacidade transformadora da própria sociedade participante, a partir da difusão e do aprofundamento do senso de coletividade e do envolvimento de cada um nas questões públicas. Na relação com as pessoas com deficiência, tal elemento ganha força, na medida em que ele se estabelece no seio de uma população historicamente excluída dos processos e dos espaços de exercício do poder, muitas vezes na tomada de decisões sobre suas próprias questões essenciais.

O estudo acerca da atuação política e social das pessoas com deficiência, especialmente no contexto da democracia participativa, é algo que se impõe pela falta do aprofundamento devido na ceara acadêmica em contrapartida à relevância da abordagem sobre um segmento ainda invisibilizado que constitui pelo menos 24% da população brasileira, segundo o último Censo realizado (IBGE, 2010).

Assim, o que se busca neste estudo é demonstrar a importância dessa relação, além de diagnosticar os conselhos de direitos das pessoas com deficiência no sul estado de Santa Catarina, no intuito de verificar a existência ou não de um arcabouço legal que permita e, quiçá, fomenta o exercício da democracia participativa pelas pessoas com deficiência nos municípios catarinenses, por intermédio destes conselhos.

Neste sentido, partindo das premissas apresentadas, o estudo foi desenvolvido em três partes: a) na primeira, será contextualizado o paradigma da modernidade/Estado moderno e a democracia representativa, bem como o surgimento do paradigma participativo na CRFB/1988; b) a segunda parte trata da pessoa com deficiência e o direito à participação; c) por fim, na terceira parte, serão analisadas as leis que criam e/ou estruturam os conselhos de direitos das pessoas com deficiência no sul do Estado de Santa Catarina, na qualidade de espaços para o exercício da participação e caminho para a materialização de direitos.

Destaca-se que a pesquisa foi desenvolvida utilizando o método dedutivo, por intermédio da abordagem qualitativa, com técnicas de pesquisa documento-legal e bibliográfica. Para embasamento e recorte do objeto de análise, foram utilizados os dados disponibilizados pelos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência acerca dos conselhos municipais existentes no Estado de Santa Catarina. Diante do elevado número de conselhos criados nos últimos anos no estado, o recorte foi estabelecido com abrangência das regiões: Associações dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC), Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) e Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL). A partir destas informações, foi realizado o exame da legislação municipal respectivamente relacionada a cada colegiado criado e em funcionamento. Na análise das leis respectivas, foram eleitas as seguintes categorias de análise: a) existência ou não de atribuições deliberativas; b) paridade na composição e forma de indicação de membros; c) conceituação e classificação das deficiências, com aderência ou não à LBI; d) vinculação à secretaria ou órgão administrativo municipal; e) garantias de suporte material, financeiro e de pessoal para o funcionamento do colegiado; f) existência de fundo próprio; g) previsão da realização de conferências próprias.

2. PARA ALÉM DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DO PROJETO MODERNO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O Estado moderno, enquanto projeto (CAPELLA, 2002) ou mito (GROSSI, 2004) da modernidade e modelo representativo a ele inerente, resulta de uma matriz teórica jurídica e política, gestada no tardo medieval e consolidada nos séculos XVII e XVIII. Capella (2002, p. 104) aduz que se fosse necessário estabelecer um vocabulário mínimo do relato deste período, as palavras essenciais seriam: “indivíduo, estado de natureza, esfera pública e esfera privada, soberania, direitos, pacto, cidadania, povo e representação”.

A definição do indivíduo neste projeto moderno o colocou à margem da sociabilidade, absolutamente circunscrito à esfera privada. O individualismo liberal dá ao indivíduo um valor absoluto e o determina enquanto objeto central do projeto moderno para expressar a moralidade social burguesa. Afasta-se, portanto, qualquer senso de comunidade, e o individual se torna o elemento central para a tomada de decisões; sua defesa passa a ser oponível, inclusive ao próprio Estado (WOLKMER, 1994). Ele se insere no padrão “dos novos tipos humanos exigidos pelo modo caracteristicamente moderno de produzir” (CAPELLA, 2002, p. 105).

Cria-se, a partir desta concepção, uma divisão absoluta entre esfera pública e esfera privada, cabendo esta última ao indivíduo, e aquela primeira, ao Estado. Assim, qualquer questão que diga respeito à coletividade pertence à esfera pública e, portanto, não faz parte do catálogo de interesses do indivíduo. Neste sentido, o Estado moderno carrega intrinsecamente a dicotomia Estado *versus* sociedade, ou, na mesma perspectiva, público *versus* privado (VIEIRA, 2013).

É a partir desta concepção que o ideal democrático é elaborado, sustentando que todo o poder emana do povo, mas impondo, original e tradicionalmente, que tal exercício de poder se dê por meio da representação. Neste aspecto, cabe ao cidadão/eleitor escolher os representantes que atuarão periodicamente em nome da população. Assim, restringe-se a democracia à perspectiva eleitoral.

Tal modelo impõe, como se deve supor, o distanciamento entre governantes e governados e, como desdobramento, direciona a disputa pelos espaços de poder e de tomadas de decisões sobre a gestão da “coisa pública”. Assim, o transcorrer da experiência democrática, no Estado moderno, em sua versão liberal, motivou o questionamento acerca da validade do modelo puramente representativo, como parte essencial de uma diversidade de questões que compõe a atual crise da modernidade. Entretanto, apesar de a democracia ter se

tornado consenso, seus conceitos satélites são cada vez mais questionados, fato constatado pela apatia política das populações e pela crise da representação, consolidada no afastamento e na quase total ausência de identificação entre representantes e representados (SANTOS, 1999).

Para Santos e Avriter (2002), a democracia participativa se constitui em uma resposta contra-hegemônica ao modelo clássico e hegemônico da democracia liberal representativa.

Da constatação da crise do modelo moderno surge a necessidade e a proposta de um novo modelo que, no ambiente da relação entre Estado e sociedade, consubstancia-se na democracia participativa, apta a politizar progressivamente a vida social, alargar o espaço da interação pública e definir novas fontes de legitimidade para a organização social (WOLKMER, 1994).

Portanto, trata-se de uma transição de paradigma, no sentido da superação de um conjunto de regras, conceitos e pressupostos até então compartilhados e aceitos (MORIN, 2011), cujas bases já estão positivadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, ao conferir a democracia participativa o mesmo patamar que a democracia representativa (PILATI, 2011; VIEIRA, 2013).

A possibilidade da abertura dos espaços de poder para o exercício da democracia a partir da participação, para as pessoas com deficiência, permite cogitar um empoderamento antes inexistente. Se a partir do voto cada um é igual, esta igualdade formal, sozinha, só faz aprofundar a desigualdade material que acomete a pessoa com deficiência no seio da sociedade brasileira. O exercício da participação, em contrapartida, possibilita a exposição desta realidade e, a partir dela, sua superação como resultado de um processo de luta pela participação, autonomia, práxis democrática, conquista e efetivação de direitos.

3. A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O DIREITO À PARTICIPAÇÃO

Para compreender os padrões de vida da pessoa com deficiência, é preciso tomá-la no sentido de sua concepção ao longo da história, entendendo que esta existe independentemente da sua objetivação, em cada período. Portanto, deve-se tomar o cuidado de olhar para o passado sem moldá-lo com a concepção do presente (FIGUEIRA, 2008; LOBO, 2015).

Ainda que tenha havido raras exceções, pode-se afirmar que durante a história da humanidade a pessoa com deficiência foi posta em níveis inferiores ao padrão comum do ser humano, relegada a condições sempre mais difíceis de vivência e sobrevivência. Perpassando padrões que transitaram pelos modelos de sobrevivência/subsistência, de fenômeno espiritual e do médico-biológico, fato é que jamais houve respeito ao ser com deficiência, como senhor do seu próprio destino, até o período atual (FREITAS, 2007; SILVA, 2009).

Todas as matrizes de concepção da deficiência imputaram à própria pessoa a responsabilidade pela sua condição, seja com fundamento na incapacidade em si, seja no castigo de Deus, ou, ainda, na disfunção com relação ao modelo padrão do ser humano perfeito moderno, a basear a eugenia e resultar, mais à frente, na imposição da “correção” da deficiência a partir da reabilitação, dentro do modelo médico-biológico, tão recente que ainda persistente (LOBO, 2015).

Foi a construção ideológica do modelo social, a partir da década de 1970 que passou a questionar a responsabilização da própria pessoa sobre a sua condição de deficiência. Nele, a deficiência passa a ser encarada como uma questão sociológica e não apenas biomédica, na medida em que a sociedade, ao impor um padrão, passa a oprimir e segregar o ser que detém a diferença. Neste sentido, define-se o corpo com lesão, ressaltando que esta lesão é isenta de valor, ao passo que a deficiência se caracteriza justamente como resultado da interação entre a lesão e a sociedade discriminatória. Em outras palavras, o corpo com lesão só passa a ser deficiente em interação com uma sociedade que discrimina, oprime e segrega (DINIZ, 2007). Trata-se de uma leitura revolucionária para o período, quando o modelo biomédico ainda se mantém como a principal matriz, de forma a incidir, inclusive, na área da educação: “[...] havia um posicionamento atribuindo um sentido clínico e/ou terapêutico à educação especial, na medida em que o atendimento educacional assume o caráter preventivo/corretivo” (FIGUEIRA, 2008, p. 99).

O modelo social não chegou a se radicar como concepção teórica universalmente aceita. Sua construção, no entanto, contribuiu para a superação do modelo biomédico, atualmente substituído pela concepção biopsicossocial, consolidada especialmente a partir da promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU (BRASIL, 2009), que compreende a deficiência no aspecto biológico associado ao psicológico e ao social.

A caracterização da deficiência dentro do modelo biopsicossocial deixa de ser baseada na Classificação Internacional de Doenças (CID), a qual não mais alcança a sua multidimensionalidade. É a Classificação Internacional de Funcionalidade, Deficiência e Saúde (CIF) que passa a servir à conceituação da condição de deficiência:

A Funcionalidade é um termo que engloba todas as funções do corpo, actividades e participação; de maneira similar, incapacidade é um termo que inclui deficiências, limitação da actividade ou restrição na participação. A CIF também relaciona os factores ambientais que interagem com todos estes constructos. Neste sentido, a classificação permite ao utilizador registrar perfis úteis da funcionalidade, incapacidade e saúde dos indivíduos em vários domínios. (OMS, 2004)

Na proposta da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a concepção biopsicossocial resta bastante clara, tendo sido praticamente reeditada na redação da legislação recentemente aprovada no Brasil com vistas a compilar todas as questões relacionadas à pessoa com deficiência – Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira da Inclusão):

Artigo 1 da Convenção da ONU: Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2009)

Lei nº 13.146; art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2015)

Das transformações concernentes à concepção, pela sociedade, de quem venha a ser a pessoa com deficiência, especialmente nesta fase contemporânea, o que chama a atenção é a presença e a atuação da própria pessoa no desenvolvimento do conceito, na alteração da visão social acerca da sua condição, das suas capacidades e das dificuldades impostas pela própria rotina da normalidade social.

Procurando alterar a imagem de si mesma, a pessoa com deficiência buscou e conquistou muito em termos de direitos, inclusive o de participar. O despertar do movimento social da pessoa com deficiência remonta ao processo de luta pela redemocratização do país e

o fim da ditadura militar (1964-1985) (FIGUEIRA, 2008). Nesse cenário foram idealizados os conselhos de direitos, materializados em estruturas que aqui nos propomos a analisar, sob a perspectiva da democracia participativa real, que empodera a população que a exercita.

4. CONSELHOS DE DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ESPAÇOS PARA O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO NA REGIÃO SUL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Os Conselhos de Direitos são colegiados compostos por representantes da sociedade civil e do próprio Poder Executivo, responsáveis pela fiscalização e proposição e/ou deliberação de políticas públicas nas mais diversas áreas, como saúde, educação e assistência social. Tal responsabilização lhes é dada por lei de iniciativa do ente federado respectivo; assim, nos municípios, leis específicas são aprovadas pelas Câmaras Municipais para a criação de conselhos e definição de suas competências, a partir do que é empoderada a sociedade no ambiente da gestão pública; tudo na esteira da CRFB/1988 (GOHN, 2007).

Para Siraque (2004, p.133) se constituem em “órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu”. Essa legislação de criação é de iniciativa privativa do(a) Chefe do Poder Executivo.

Assim, tem-se que o embasamento para a existência desses organismos é também constitucional, alocado não somente no artigo primeiro já mencionado, mas em outros dispositivos espalhados pelo texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dentre os quais se pode citar a previsão expressa da participação social em várias áreas de atuação do Poder Público, como nas questões da assistência social (art. 204, II), da saúde (art. 198, III), na educação (arts. 205 e 206, VI) e na garantia de direitos às crianças e aos adolescentes (art. 227) (BRASIL, 1988).

Como dito, esses organismos são criados por lei específica e é esta lei que irá dispor sobre a sua organização. Questões como a composição, a indicação de representantes e as formas de atuação são ali previstas. Assim, na criação de um Conselho Municipal, deve haver uma lei municipal que o estabeleça e disponha sobre a sua organização. É importante ressaltar, no entanto, que em alguns casos deve-se observar o disposto na legislação federal para estabelecer as características gerais de um Conselho.

Existem áreas, no entanto, em que não há esta vinculação da legislação federal às estaduais e/ou municipais; os Conselhos Nacionais são criados com determinadas características, mas estas não são impostas às demais esferas de Governo. É o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, criado pelo Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999, o qual dispõe, em seu artigo 1º: “Art.1º Fica criado, no âmbito do Ministério da Justiça, como órgão superior de deliberação coletiva, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE.” (BRASIL, 1999). Essa legislação foi alterada pelo Decreto 10.177 de 16 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

Deve ser destacado que se pode criar, nos estados e municípios, Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência que não necessariamente sejam deliberativos, como o nacional, tendo em vista não haver determinação legal específica para tanto. O que se observa, no entanto, de forma geral, é que todos os Conselhos de Direitos, independentemente da esfera ou da área de atuação, são criados com características bem parecidas no que diz respeito à natureza, composição, estrutura e forma de organização.

No estado de Santa Catarina, o Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência foi criado no ano 2000, por intermédio da Lei nº 11.346, de 17 de janeiro, a qual veio a ser alterada no ano de 2010 pela Lei nº 15.115, de 19 de janeiro, dispondo esta sobre sua vinculação a determinada Secretaria de Governo, sobre a paridade, finalidade e o caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador (SANTA CATARINA, 2000; 2010).

Foi a partir de então que começaram a ser difundidos os conselhos de direitos das pessoas com deficiência em âmbito municipal, dentro do estado de Santa Catarina. Dados até então disponibilizados pelo Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE, 2015) davam conta da existência de 20 (vinte) conselhos no Estado de Santa Catarina e, à época, o Conselho Estadual de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONEDE) não dispunha de nenhuma informação a respeito. Atualmente, o Ministério da Mulher, da Família e de Direitos Humanos, onde está vinculado o conselho nacional, não dispõe mais da base de dados onde eram fornecidas informações sobre os conselhos estaduais e municipais (visita realizada em agosto/2019 ao site <https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/participacao-social/orgaos-colegiados/conade>). Em contrapartida, o CONEDE (CONEDE, 2019) passou a disponibilizar uma relação atualizada dos conselhos já criados no Estado de Santa Catarina. Confrontados os dados disponibilizados por ambos os conselhos,

chegou-se ao número de pelo menos 86 (oitenta e seis) conselhos municipais instituídos por normas legais no Estado de Santa Catarina. Está contemplado pelos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, portanto, 29,15% dos 295 (duzentos e noventa e cinco) municípios atualmente existentes.

Vale destacar que, dos 86 conselhos criados por lei, 56 (cinquenta e seis) foram criados após o ano de 2015, ano em que se deu a instituição da Lei Brasileira da Inclusão, debatida por mais de uma década no âmbito do Congresso Nacional (BRASIL, 2015). Tal legislação afetou enormemente todo o ambiente relacionado aos direitos das pessoas com deficiência, tanto no público quanto no privado. Algumas alterações despertaram o debate em locais antes quase inacessíveis à temática: a questão da interdição, por exemplo, gerou amplos debates promovidos por entidades de advogados, entidades de magistrados e universidades pelo país afora. Ainda a alteração da definição do que vem a ser deficiência, com todo o arcabouço teórico e legal do modelo biopsicosocial, alargou o campo de discussão do tema. Em suma, depois do largo período de dezesseis anos desde a criação do conselho nacional, foi diante deste contexto pós Lei Brasileira da Inclusão que 65,11% dos municípios catarinenses levou a termo a legislação que criou os conselhos municipais de direitos das pessoas com deficiência.

O sul do Estado de Santa Catarina tem atualmente com 45 (quarenta e cinco) municípios, dos quais 10 contam com os colegiados estudados, perfazendo 22,22%, um pouco abaixo da média do estado. São os municípios contemplados pelos conselhos de direitos das pessoas com deficiência: Balneário Gaivota, Braço do Norte, Capivari de Baixo, Criciúma, Imbituba, Lauro Muller, Meleiro, Morro Grande, Tubarão e Urussanga. Dos dez conselhos analisados, apenas três foram criados em período anterior à edição da LBI (Capivari de Baixo, Criciúma e Tubarão), sendo que o Município de Criciúma passou por revisão da legislação concernente ao conselho ainda em 2018. Neste sentido, resulta que a maior parte (80%) dos conselhos municipais de direitos das pessoas com deficiência teve a legislação pensada e instituída já no ambiente renovado, em termos conceituais, pela lei federal, na esteira da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Por uma questão de associação das legislações municipais à estadual e federal, comumente utilizadas como modelo, é habitual que haja previsão, nas leis que criam os conselhos, da definição de pessoa com deficiência. No caso dos conselhos analisados, nove

dos dez apresentam tal previsão, sendo que, destes, apenas dois apresentam a conceituação anterior à LBI, baseada no Decreto 5.296, de 02 de dezembro de 2004. Importante salientar que, via de regra, tal previsão legal serve de embasamento à execução de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, o que torna relevante a adequação ao modelo biopsicosocial.

Todos os conselhos municipais de direitos das pessoas com deficiência do sul do Estado de Santa Catarina detêm o caráter deliberativo em termos de previsão legal, dentro das competências de cada conselho, em geral relacionadas à formulação da política pública municipal voltada à pessoa com deficiência e à fiscalização de sua execução.

A previsão legal, no entanto, não garante por si só o compartilhamento real do poder nas rotinas da administração pública. Sabe-se, aliás, que embora a previsão constitucional da participação na gestão pública remonte a mais de trinta anos, a realidade, via de regra, permanece distante do texto legal.

Há mecanismos, no entanto, que reforçam as instâncias de participação e facilitam as rotinas dos conselheiros, de forma a ampliar as possibilidades de avanço no sentido da efetividade desta participação: a garantia de estrutura física, financeira e de pessoal, a autonomia estrutural, em termos organizacionais, assim como o envolvimento da sociedade, seja pela garantia da paridade, seja pela realização das conferências periódicas, são fatores apontados comumente capazes de possibilitar essa transformação da realizada, na esteira da lei. (GOHN, 2007; VIEIRA, 2013).

Tal linha argumentativa conduziu o estudo à análise documental de tais fatores. Em 100% dos colegiados é prevista a paridade na composição, entre representantes da sociedade civil e do poder público municipal. A indicação das instituições e/ou conselheiros para a composição do conselho se dá maciçamente por eleição em fórum próprio – nove dos dez municípios estudados, à exceção de Lauro Muller.

Ainda, em pelo menos sete dos dez conselhos há previsão expressa acerca da convocação das conferências periódicas, a cargo dos próprios conselhos municipais – não fazem menção às conferências os conselhos municipais dos municípios de Balneário Gaivota, Capivari de Baixo e Tubarão.

No que diz respeito ao suporte material e humano, apenas o Município de Meleiro não traz qualquer previsão legal; em todos os demais casos, há a garantia legal da

disponibilidade de tais recursos, sob as expensas do poder público. Os municípios de Imbituba, Tubarão e Urussanga fazem menção expressa da disponibilidade de pelo menos um servidor ao conselho, além do suporte material, sendo que Imbituba prevê orçamento próprio para tal.

Ainda, três dos dez municípios (Braço do Norte, Meleiro e Urussanga) trazem a previsão legal da criação de um fundo específico voltado às políticas relacionadas à pessoa com deficiência; à semelhança dos fundos do idoso e da criança e do adolescente, já bastante difundidos no país, este se destina a ações específicas de divulgação, formação e atendimento, via de regra por intermédio de parcerias com organizações sociais, respeitadas as especificidades de cada ente.

Por fim, analisada a questão da vinculação organizacional dos conselhos, dentro das estruturas da administração pública, é possível verificar ainda a incidência da relação estabelecida entre os conselhos de direitos das pessoas com deficiência e as secretarias de ação/assistência social: dos dez conselhos analisados, cinco são vinculados às tais secretarias denominadas de ação ou assistência social, não havendo qualquer menção de vinculação nos outros 50%.

A vinculação dos conselhos às secretarias municipais de assistência social ou equivalentes, pode ser analisada como resultado da visão que estabelece ainda a pessoa com deficiência como destinatária tão somente de políticas assistenciais, causa e efeito da ignorância no que diz respeito ao necessário acesso universal às políticas de saúde, educação, turismo, esporte, cultura, infraestrutura, dentre tantas outras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Difundidos por todo o País, nas três esferas de governo e nas mais diversas áreas, os conselhos de direitos apontam atualmente como espaços privilegiados de exercício da democracia participativa, possibilitando o envolvimento da sociedade – ainda que prioritariamente por intermédio de entidades organizadas formalmente – na gestão pública, com poderes de deliberar sobre planejamento e aplicação de recursos.

No ambiente da política social, tal atuação ganha força e se insere com caráter de obrigatoriedade, servindo de critério de validação das ações perpetradas pelos gestores. Tal condição, mais firmemente acatada em áreas como saúde, educação e assistência social, tende a se expandir, tornando-se inerente a todos os colegiados criados nos mesmos moldes, enquanto conselhos de direitos.

É esta construção que torna o dispositivo de lei que garante o caráter deliberativo tão importante; embora a atividade de fiscalização, consubstanciada no conceito de controle social, apresente relevância inegável, o poder de a sociedade decidir sobre as questões públicas, coletivamente, é de fato revolucionário, na medida em que impõe uma transformação paradigmática no ambiente da relação entre Estado e sociedade e, em última análise, do próprio tecido social, então despertado no seu senso coletivo e atuante politicamente.

No contexto da atuação política e social da pessoa com deficiência, a participação se impõe como primeira e última defesa, no sentido de que o que esta pessoa busca é justamente o direito de acessar qualquer ambiente e falar por si mesma – trabalhar por si mesma, estudar por si mesma, viver e decidir sobre a própria vida. A difusão de ambientes de atuação coletiva com poderes de decisão, em cada localidade (município) é essencial neste processo e, ao que demonstra o estudo, precisa crescer ainda muito em termos de multiplicação, mantendo o caráter deliberativo – este o aspecto positivo encontrado – já garantido onde foi criado o conselho municipal de direitos das pessoas com deficiência.

Por fim, fatores que orbitam o princípio do compartilhamento da gestão pública com a sociedade, por intermédio da garantia legal do caráter deliberativo destes colegiados, são também previstos como forma de ampliar a capacidade, no cotidiano, de as pessoas envolvidas no processo alcançarem seus objetivos: o chamamento da sociedade civil organizada em fóruns próprios à composição dos conselhos; o chamamento das pessoas à participação em conferências bianuais; a garantia de suporte financeiro, material e humano.

Embora explícita a importância da análise documental das garantias legais envolvidas pelo princípio da democracia participativa, no caso relacionado às pessoas com deficiência, não se pode deixar de salientar que o envolvimento da sociedade e a disposição de participar ativamente, o que só pode ser percebido na prática quotidiana e, portanto, distancia-se da

análise documental, é elemento essencial ao alcance, afinal, dos objetivos maiores da participação.

REFERÊNCIAS

BALNEÁRIO GAIVOTA, Município. **Lei nº 1008, de 11 de dezembro de 2018**. Disponível em: leismunicipais.com.br. Acesso em: 23 jun. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. República Federativa do. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. República Federativa do. **Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10177.htm#art15>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. República Federativa do. Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3076.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. República Federativa do. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL, República Federativa do. **Projeto de Lei 7699/2006**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339407>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRAÇO DO NORTE, Município. **Lei nº 3115 de 08 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://www.camara.br/sc.gov.br/camara/proposicao/Lei-ordinaria/2016/1/0/10309>. Acesso em: 23 jun. 2020.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado. Tradução de Gresiela Nunes Rosa e Lédio Rosa de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CAPIVARI DE BAIXO, Município. **Lei nº 1366, de 17 de março de 2011**. Disponível em: <https://www.capivaridebaixo.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/19168>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONADE, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Cartilha Orientadora para Criação e Funcionamento dos Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência**. 2012. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CONADE, Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência. **Tabela / Mapa dos Conselhos no Brasil, 2017**. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/conselhos-no-brasil>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONEDE, Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Santa Catarina. **Relação conselhos municipais atualizada 2019**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/images/CONSELHOS_MUNICIPAIS_2019-atual-compactado.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

CRICIÚMA, Município. **Lei nº 4.439, de 13 de setembro de 2002**. Disponível em: <http://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-no-4439-4331>. Acesso em: 23 jun. 2020.

CRICIÚMA, Município. **Lei nº 7310, de 3 de outubro de 2018**. Disponível em: www.camaracriciuma.sc.gov.br. Acesso em: 23 jun. 2020.

DINIZ, Debora. **O que é Deficiência**. São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos)

FIGUEIRA, Emilio. **Caminhando em silêncio**: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. 2. ed. São Paulo: Giz, 2008.

FREITAS, Maria Nivalda de Carvalho. **A Inserção de Pessoas com Deficiência em Empresas Brasileiras**: Um Estudo sobre as Relações entre Concepções de Deficiência, Condições de Trabalho e Qualidade de Vida no Trabalho. Tese (Doutorado em Administração)- Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2. ed., rev. e atual. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>. Acesso em: 10 mar. 2020.

IMBITUBA, Município. **Lei nº 4871, de 21 de dezembro de 2017**. Disponível em: <http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=316&inEspecieLei=1&nrLei=4871&aaLei=2017&dsVerbete=>. Acesso em: 10 mar. 2020.

LAURO MULLER, Município. **Lei nº 1943, de 16 de janeiro de 2017.** Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/264/arquivos/925355_1943.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

LOBO, Lilia Ferreira. **Os infames da história.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

MELEIRO, Município. **Lei nº 1755, de 2 de julho de 2017.** Disponível em: <https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/site/?r=site/acervoView&id=1338560>. Acesso em: 23 jun. 2020.

MORIN, Edgar. **O método 4: as ideias: habitat, vida e costumes.** Tradução de Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MORRO GRANDE, Município. **Lei nº 864, de 08 de setembro de 2016.** Disponível em: www.morrogrande.sc.gov.br. Acesso em: 23 jun. 2020.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).** Lisboa, 2004. Tradução e revisão de Amélia Leitão. Disponível em: http://www.inr.pt/uploads/docs/cif/CIF_port_%202004.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

PILATI, José Isaac. A Dimensão Filosófica da Pós-Modernidade Jurídica: ponto de partida de uma reconstrução paradigmática. **Sequência**, n. 63, p. 291-317, dez. 2011.

SANTA CATARINA, Estado. **Lei nº 11.346, de 17 de janeiro de 2000.** Cria o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência e adota outras providências. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/2000/11346_2000_lei.html. Acesso em: 23 jun. 2020.

SANTA CATARINA, Estado. **Lei nº 15.115, de 19 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CONEDE e adota outras providências. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/2010/15115_2010_Lei.html. Acesso em: 23 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 7. ed. Porto: Afrontamento, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Juliana Luciani da. **O trabalho como instrumento de inclusão social e econômica das pessoas com deficiência: análise crítica.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1374. Acesso em: 15 jun. 2020.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** 2004. 224 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TUBARÃO, Município. **Lei nº 2.999, de 26 de julho de 2006.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/camara/sc/tubarao/>. Acesso em: 23 jun. 2017.

URUSSANGA, Município. **Lei nº 2787, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://www.camaraaurussanga.sc.gov.br/camara/proposicao/pesquisa/2016/1/0/2064>. Acesso em: 23 jun. 2020.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde, 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.

Submetido em 30.06.2020

Aceito em 10.11.2021