

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O PAPEL ESTRATÉGICO DE SUA PRESIDÊNCIA

Patrícia dos Santos Bonfante

Reginaldo de Souza Vieira

Resumo: O modelo de organização adotado maciçamente pela sociedade moderna ocidental é o do Estado Democrático de Direito, o qual afasta o indivíduo do exercício do poder, reduzindo esta relação à representação. A democracia representativa pura, no entanto, tem sido nas últimas décadas questionada em sua efetividade e legitimidade, questionamentos estes que deram lugar a espaços de democracia participativa, em especial nos países que recentemente passaram por processos de ditadura/redemocratização, como é o caso do Brasil. Um destes espaços materializa-se nos conselhos gestores e de direitos, colegiados criados por lei e formados por representantes tanto do Poder Público quanto da sociedade civil organizada, para compartilhar da gestão das políticas públicas, desde sua formulação à fiscalização da execução pelo ente competente, nas mais diversas áreas, como saúde, educação e assistência social. Diferentemente dos conselhos vinculados às áreas mencionadas, criados logo após a promulgação da Constituição de 1988, o Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência veio a ser criado somente no ano de 1999, fruto do desenvolvimento do movimento social das pessoas com deficiência no país. O Conselho é paritário na sua composição e, no cumprimento de suas funções de formular a política nacional voltada à pessoa com deficiência e fiscalizá-la, são geradas disputas e conflitos que tomam por base, na maioria das vezes, a dicotomia Estado x sociedade. É neste ambiente que o papel desenvolvido pelo Presidente do Conselho torna-se estratégico e é este aspecto que se buscará abordar neste artigo, levando em consideração a previsão legal de alternância na ocupação da função da Presidência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, entre sociedade civil e governo.

Palavras-chave: cidadania participativa; pessoas com deficiência; políticas públicas.

Abstract: The organization model adopted massively by modern Western society is the democratic states, which removes the individual's exercise of power, reducing this relationship to representation. Pure representative democracy, however, has been questioned in recent decades in their effectiveness and legitimacy, these questions which gave rise to spaces of participatory democracy, especially in countries that have recently experienced dictatorship processes / democratization, such as the Brazil. One of these spaces is materialized in managing councils, collegiate established by law and composed of representatives of the Government and of the civil society organizations, to share the management of public policies from their formulation to monitor the implementation by the competent entity, in several areas such as health, education and social assistance. Unlike the managing councils related to the mentioned areas, created soon after the promulgation of the 1988 Constitution, the National Council on the Rights of Persons with Disabilities came to be created only in 1999, due to the development of the social movement of disabled people in the country. The Council is shared in its composition and in the performance of its functions to formulate a national policy aimed at the disabled person and supervise it, are generated disputes and conflicts that are based, for the most part, the dichotomy state x society. It is in this environment that the role played by the Chairman becomes strategic and it is this aspect that will seek to address in this article, taking into account the legal provisions of alternating occupation of the function of the Presidency of the National Council for the Rights of Persons with Disabilities, between civil society and government.

Keywords: participatory citizenship; persons with disabilities; public policy.

1. INTRODUÇÃO

Os Conselhos Gestores e de Direitos foram instituídos, no Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como uma forma de permitir a atuação direta da sociedade na gestão da coisa pública.

Atualmente, existem Conselhos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, em vários segmentos específicos, como saúde, educação, direitos das crianças e dos adolescentes, pessoas com deficiências, etc.

O objetivo proposto para esta pesquisa é procurar identificar no contexto do Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE), o papel estratégico de sua presidência na execução das políticas públicas aprovadas.

Os conselhos gestores e de direitos, instituto onde está inserido o Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência, a que nos propomos abordar, são resultantes do que se pode expor como uma ampliação da prática do ideal democrático. Buscando esclarecer esta definição, fazem-se necessárias algumas breves considerações, ainda que não se possa, pela via de artigo, aprofundar algumas teorias na medida do seu merecimento.

Considerando esse contexto este estudo está disposto em três eixos fundamentais: a) Apontamentos sobre democracia e os conselhos de direitos ; b) O Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência.

2. APONTAMENTOS SOBRE A DEMOCRACIA E CONSELHOS DE DIREITOS

O modelo criado já na idade moderna e eleito maciçamente pelo ocidente para a organização da sociedade embasa-se no Estado Democrático de Direito, o qual carrega intrínseca a dicotomia Estado *versus* sociedade ou, na mesma perspectiva, público *versus* privado (VIEIRA, 2013).

A abstração moderna, da dicotomia entre público e privado e da criação de um individualismo como valor supremo e a supressão da capacidade política e jurídica da Sociedade, foi posta em prática como se fosse resultado natural do desenvolvimento humano, toma por base o padrão da representação para a consecução do ideário de que todo o poder emana do povo. Assim, argumentando especialmente a impossibilidade de que cada cidadão exerça por si, diretamente, o poder de gerir o público, fazer o direito e, em suma, organizar a própria vida em sociedade, apresenta a democracia representativa como a solução ideal (VIEIRA, 2013; GROSSI, 2007a, 2007b; PILATI, 2011).

Para Capella (2002, p. 109), essa dicotomia

[...] significa que o público ou político é assim geral ou comum a todos: na esfera pública não pode aparecer um domínio particular ou de classe; na esfera pública não há homens, senão – [...] cidadãos. A distinção de esferas significa também que nada privado pode ser politicamente relevante; que os

indivíduos particulares, enquanto permanecem na esfera privada, carecem de poder sobre os assuntos da coletividade. Na esfera privada não há cidadãos, senão ‘homens’ – no sentido de indivíduos. O privado é nesse discurso – apolítico.

Portanto, na medida em que afasta o exercício do poder do cidadão, restringindo-o ao voto, no entanto, o modelo proposto impõe o distanciamento entre governantes e governados e, como desdobramento, direciona à disputa pelos espaços de poder e de tomadas de decisões sobre a gestão da “coisa pública”. Conseqüentemente, muito embora o senso comum tenha na democracia o melhor modelo conhecido de organização do governo para a sociedade, não está ele isento de críticas, mesmo pelas dificuldades inerentes/resultantes da sua complexidade face à sociedade contemporânea, especialmente no que diz respeito às diversidades e aos direitos das minorias: “Sabemos, desde Tocqueville e John Stuart Mill, que a liberdade e a tolerância para com as minorias freqüentemente são mais ameaçadas do que protegidas pela democracia” (HOBBSAWM, 2007, p. 48).

Neste sentido, necessário redescobrir seus significados (POUPART, 2008). Se por um lado a contínua complexidade da sociedade moderna exige respostas de gestão com níveis de informação e rapidez que refletem na real impossibilidade do exercício direto e cotidiano da gestão da *res publica* por cada um dos cidadãos, por outro propostas e mesmo experiências práticas tem dado vazão à defesa, cada vez mais premente, da realização da democracia semi-direta ou participativa, com o envolvimento do cidadão para além do voto e da representação. (GOHN, 2001; 2008).

Segundo Vendramini (2010, p. 66), a partir da década de 1980 houve uma transferência de ações e responsabilidades do setor público para o privado e social:

Na década de 1980, uma onda de reformas do setor público caracterizada por privatizações, principalmente nos países ocidentais, transferiu para o setor privado atividades características do setor público. Houve a transferência para organizações supra-nacionais por parte do poder dos Estados. As organizações da sociedade civil ficaram mais envolvidas com os serviços públicos e estas mudanças resultaram numa grande fragmentação do sistema político. (VENDRAMINI, 2010, p. 66).

Estudiosos da área refletem, ainda, que tais práticas têm especial significado na América Latina, em função dos períodos de ditadura vivenciados e das

experiências de recente democratização. Aqui, a construção do modelo democrático deu ensejo à organização de movimentos sociais associados a espaços de participação política: “A reinvenção da democracia participativa nos países do Sul está intimamente ligada aos recentes processos de democratização pelos quais passaram esses países.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.55-56).

Trata-se, em análise mais acurada, do que se pode determinar como uma mudança de paradigma concernente ao próprio ideal de democracia, cujas raízes já estão positivadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (PILATI, 2011).

Por outro lado, não se pode deixar de dizer, e alertar, que as raízes do novo paradigma já estão positivadas na nova *res populi*, da Constituição da República Federativa do Brasil no seu artigo 1º, parágrafo único; e no plano jurídico, com novas propriedades especiais constitucionais, pautar-se por novas formas de exercício e de tutela dos direitos (PILATI, 2011).

Assim, no Brasil, pode-se dizer que o desenvolvimento da prática democrática, para além do modelo representativo, se deu a partir da própria redemocratização pós-ditadura, em 1988. Muito embora o reconhecimento e a real afirmação do direito e do poder no social estejam ainda distantes da realidade nacional, fato é que as raízes foram plantadas na previsão constitucional de que o poder será exercido, também, diretamente, nos termos ali previstos (CRFB, 1988, artigo 1º) (BRASIL, 2015a).

Além da democracia representativa e da semidireta, a Constituição Federal de 1988 dispõe também da chamada democracia participativa, que

apesar de se contrapor à representação no que diz respeito ao exercício direto da cidadania a partir das manifestações coletivas da Sociedade, o paradigma participativo não renega a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como lócus do exercício da cidadania. Deste modo, teremos uma coabitação entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-Moderno (VIEIRA, 2013, p.180).

Dentro do que foi previsto para o exercício direto do poder pelo povo, portanto, materializam-se e estruturam-se os Conselhos Gestores e de Direitos, colegiados criados por Lei, 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, assistência social e defesa de direitos. (BRASIL, 2015a; SANTOS, AVRITZER, 2002; GOHN, 2001).

Leis orgânicas específicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. (GOHN, 2001, p. 84).

Para Diegues, os conselhos possibilitam aos cidadãos,

a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos [...] de forma geral, a sua composição é orientada pelo princípio da paridade, garantindo desta forma, a representação dos diversos setores da sociedade (2013, p.07).

Conforme Gohn (2011), os conselhos podem ser entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (p.07).

Neste diapasão, é importante, portanto, reafirmar a legitimidade destes organismos na corporificação e consolidação da participação social na gestão do público, como os conselhos de direitos.

Da mesma forma, a importância do exercício da democracia participativa na formulação e fiscalização das políticas públicas, especialmente se levada em consideração uma realidade em que a disputa no e pelo poder, em relação às decisões que serão tomadas nesta seara, tende inexoravelmente a pender para o lado mais forte que, em uma sociedade capitalista, não raras vezes é o detentor do capital. Esta correlação de forças e interferência direta do capital é reconhecidamente uma chaga da democracia (HOBBSAWM, 2007), cujos efeitos, no entanto, podem ser amenizados sopesando-se a participação da sociedade organizada, quiçá quando representativa de minorias historicamente ignoradas.

Esta tese se identifica com a análise das políticas públicas com base na forma como é instituída, embora se considere que os resultados destas políticas sejam igualmente importantes. Porém ao se pensar que prejudica-se quem tem menor capacidade de influenciar o Estado, incluir

nos processos de tomada de decisão a sociedade civil como um todo torna-se também uma ferramenta de justiça social. Se um grupo tem influência no processo de formulação de políticas públicas, faz pressão e fiscaliza a ação do governo, passa a ser co-autor de seus resultados, caso a política seja implementada de forma eficiente e efetiva. (VENDRAMINI, 2010, p. 72)

Neste sentido, considerando a previsão legal, de forma geral, de que os conselhos gestores e de direitos atuarão na formulação de políticas públicas, assim como na fiscalização de sua execução, e tendo como cenário a formação paritária destes colegiados, com o equilíbrio entre governo e sociedade civil organizada, insta salientar a importância de que, de fato, estes espaços permitam o exercício livre e concreto da vontade social. O papel do direcionamento administrativo e político dos conselhos, exercido pelo Presidente, é crucial neste sentido. Neste sentido, é este aspecto que será desenvolvido no decorrer deste estudo.

3. O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – CONADE E O PAPEL DE SUA PRESIDÊNCIA

O Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – CONADE foi criado no ano de 1999, ou seja, onze anos após a promulgação da “Constituição Cidadã”, pela sua inserção no Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, o qual “Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.” (BRASIL, 2015b)

Muito embora na mesma década de 1980, fase da grande explosão de movimentos sociais no Brasil e no mundo, também a pessoa com deficiência tenha se organizado na consecução da defesa de direitos, o ideal da participação ativa na gestão pública demorou a acontecer e, considerando o ínfimo número de conselhos de direitos espalhados pelo país, ainda se constrói lentamente.

O fato é que enquanto outros movimentos há muito já se articulavam e desenvolviam suas bases teóricas e organizacionais, ainda que sob as censuras da ditadura (como é o caso do movimento de mulheres, por exemplo), as pessoas com deficiência jaziam, ainda, escondidas sob o manto do preconceito, da exclusão e da obscuridade. Foi a partir da declaração da Organização das Nações Unidas do ano

de 1981 como sendo o ano internacional das pessoas deficientes – “International Year of Disabled Persons”, que um forte impulso de mudança tomou conta dos movimentos relacionados ao tema, alterando definitivamente a visão assistencialista e paternalista, dominante até então dentro do próprio convívio das pessoas com deficiências (CEDIPOD, 2015).

A finalidade do Programa de Ação Mundial referente às Pessoas Deficientes é promover medidas eficazes para a prevenção da deficiência e para a reabilitação e a realização dos objetivos de "igualdade" e "participação plena" das pessoas deficientes na vida social e no desenvolvimento. Isto significa oportunidades iguais às de toda a população e uma participação equitativa na melhoria das condições de vida resultante do desenvolvimento social e econômico. (CEDIPOD, 2015).

Neste período, declarado pela ONU como sendo a Década da Pessoa com Deficiência, no Brasil foram criadas as primeiras entidades de portadores de deficiências, ou seja, as pessoas com deficiência deixaram de receber “auxílios” de outras pessoas/organizações, para buscarem, por si próprias, uma forma de viver em igualdade de condições com os demais. Por isso são divididas, ainda hoje, as entidades de pessoas com deficiências das entidades para pessoas com deficiências, onde um termo que parece insignificante, *a priori*, traz na verdade a grande diferenciação existente entre os objetivos e a própria natureza de cada uma delas (CEDIPOD, 2015)

Foi então desvelada, definitivamente, a existência da pessoa com deficiência enquanto ser social, detentor de direitos, sujeito da condição de cidadania e, portanto, capaz de exercer a democracia participativa.

[...] a pessoa com deficiência é sujeito de direitos e, portanto, deve gozar das mesmas e todas as oportunidades disponíveis na sociedade, independentemente do tipo ou grau de sua deficiência. É necessário construir um novo conceito que se afaste, em definitivo, do conceito de doença e de incapacidade para a vida independente. (GUGEL, 2006).

Assim, criadas as instituições e desenvolvido o movimento de pessoas com deficiência em âmbito nacional, estavam postas as condições da participação social na gestão pública pelas experiências perpetradas por conselhos em outras esferas de atuação. Portanto, neste contexto, a criação do conselho nacional dos direitos

das pessoas com deficiência pode ser facilmente visualizada como causa destes efeitos.

O Conselho Nacional já nasce com o caráter deliberativo, segundo se pode auferir do texto legal:

Art. 10. Na execução deste Decreto, a Administração Pública Federal direta e indireta atuará de modo integrado e coordenado, seguindo planos e programas, com prazos e objetivos determinados, aprovados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE. (BRASIL, 2015b)

Em 2010, a Lei veio a redefinir o Conselho, adequando-o à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 2008 e retirando de sua nomenclatura o termo “portadora”. A mesma norma veio a fazer com que o Conselho passasse a compor a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos, juntamente com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (BRASIL, 2015c).

Diferentemente da maioria dos demais conselhos nacionais, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência tem praticamente toda a sua regulamentação prevista em Regimento Interno, aprovado por Resolução e publicado no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2015e; BRASIL, 2015f).

É no Regimento Interno, portanto, que encontramos positivada a essência do conselho, considerada na consecução dos seus objetivos: as competências a ele incumbidas, direta e especificadamente, na razão maior de formular as políticas públicas que serão executadas pelo Governo e, posteriormente, fiscalizá-las.

Art. 1º O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CONADE, com sede e foro no Distrito Federal, órgão superior de deliberação colegiada, composto paritariamente por representantes do Governo e da Sociedade Civil, de natureza permanente, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a que se refere o art. 24 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, art. 10 a 12 do Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999 e Portaria nº 36, de 15 de março de 2004, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, reger-se-á pelo presente Regimento Interno, na conformidade com a legislação vigente, tendo as seguintes finalidades:

- I - aprovar planos e programas da Administração Pública Federal direta e indireta, na forma do Art. 10, do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999;
- II - zelar pela efetiva implantação da Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência;
- III - 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;
- IV - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da Secretaria de Direitos Humanos, sugerindo as modificações necessárias à consecução da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência;
- [...]
- X - acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência;
- XI - atuar como instância de apoio, em todo território nacional, nos casos de requerimentos, denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade, quando ocorrer ameaça ou violação de direitos da pessoa com deficiência, assegurados na Constituição Federal, na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências e demais legislações aplicáveis;
- XII - participar do monitoramento e implementação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, para que os direitos e garantias que esta estabelece sejam respeitados, protegidos e promovidos (BRASIL, 2015e).

Do artigo transcrito acima foram mantidos os incisos que dizem respeito mais diretamente às políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência. O primeiro inciso já menciona a necessidade de aprovação, pelo Conselho, do programa nacional concernente à sua temática, cumprindo com o papel deliberativo do organismo que, de fato, define em linhas gerais a política pública que será implementada.

Além disso, o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência ainda atua de maneira transversal, acompanhando as políticas desenvolvidas nas áreas da educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana, reabilitação e outras relativas à pessoa com deficiência.

Tomando por base, portanto, as competências deste Conselho e tendo clara, *a priori*, a real condição do exercício da democracia no modelo do Estado Democrático de Direito, cuja abstração do público, no sentido de retirá-lo mesmo da sociedade (então reduzida ao privado), cuja ideia geral já foi aqui perpassada, resta que tais conflitos estejam presentes como parte intrínseca à dinâmica da democracia participativa e, portanto, da vida destes conselhos. Os resultados dessa

disputa e a necessidade do reconhecimento, ainda, da soberania da sociedade, é uma condição indispensável para a existência da democracia participativa e para empoderamento do espaço conselhistas. Deste modo,

em um cenário de descentralização do poder e fortalecimento do espaço local e que se concretizaria com o empoderamento dos conselhos e com o reconhecimento da existência de soberania da Sociedade em seu âmbito que pudesse ser oposta inclusive frente ao Estado. (VIEIRA, 2013).

Neste cenário, mesmo as disputas, nos momentos de decisão, que em princípio apresenta-se igualitária entre sociedade e Estado, tendo em vista a composição paritária dos conselhos, na prática torna-se visivelmente desiguais. É que as realidades das próprias condições de representação e atuação da sociedade civil e do governo são bastante diversas.

Vendramini (2010), analisando a realidade dos conselhos do Município de Santo André, em entrevistas a diversos conselheiros questionou se haveria “diferença de atuação entre os conselheiros que são funcionários públicos e os da sociedade civil”. Os resultados deram conta de que “Existe realmente uma tendência do poder público votar em bloco, e isto foi expresso pelos próprios conselheiros do governo, mais do que pelos conselheiros da sociedade civil. São os conselheiros da sociedade civil que menos percebem as diferenças de atuação [...]” (2010, p. 234).

Também Perez (2010), ao pesquisar os conselhos dos Municípios de São Paulo e de Santo André, concluiu haver predominância das propostas governamentais nos embates realizados dentro dos conselhos. Segundo sua avaliação, também embasada em entrevistas aos próprios conselheiros, as causas deste desequilíbrio podem ser visualizadas nos seguintes pontos:

Em suma, as regras do processo eleitoral e a pouca organização do campo associativo contribuiriam para a escolha de conselheiros da sociedade civil próximos ao governo, na medida em que o poder público tem mais recursos para eleger seis candidatos. Além disso, a falta de cobrança sobre os representantes por parte dos cidadãos e a vinculação partidária entre os membros do governo e os conselheiros da sociedade civil também facilitariam o apoio que as propostas governamentais recebem da sociedade civil. Por fim, as regras de composição dos Conselhos favoreceriam o predomínio das propostas governamentais, na medida em que pessoas ligadas a instituições do governo podem ser eleitas como representantes da sociedade civil (PEREZ, 2010, p. 118).

Assim, se de maneira geral há sérias dificuldades em manter a supremacia da sociedade face o Estado no âmbito dos próprios conselhos, instâncias, afinal, criadas para o exercício do poder por ela própria, quando a Presidência é ocupada por um representante do Poder Público, quiçá o gestor da pasta à qual é vinculada o conselho, as condições de atuação e de imposição da vontade da sociedade, conseqüentemente, tornam-se mais inatingíveis.

Tal raciocínio resulta da análise das próprias funções dos Presidentes dos Conselhos, as quais comportam o direcionamento administrativo, burocrático e político destes institutos, pelo qual assume sua representação, enquanto líder/dirigente. No caso do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, suas funções estão previstas em Regimento Interno:

Art. 30. Ao Presidente incumbe dirigir, coordenar, supervisionar as atividades do Conselho, e, especificamente:
I - representar o CONADE no País e fora dele, inclusive em juízo;
I - convocar e presidir as reuniões do Plenário;
II - coordenar o uso da palavra em Plenário;
III - submeter à votação as matérias a serem decididas pelo Plenário;
IV - assinar as deliberações do Conselho e as atas relativas ao seu c u m p r i m e n t o ;
V - submeter à apreciação do Plenário o relatório anual do Conselho;
VI - decidir as questões de ordem;
VII - cumprir e fazer cumprir as resoluções emanadas do Colegiado;
VIII - propor a criação e dissolução de Comissões Temáticas, conforme a necessidade;
e
IX - encaminhar, aos órgãos governamentais e não governamentais, estudos, pareceres ou decisões do Conselho, objetivando assegurar o pleno exercício dos direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos das pessoas com de deficiência.
Parágrafo único. O Presidente terá direito a voto nominal e de qualidade.
(BRASIL, 2015e).

Verifica-se, portanto, que o Presidente representará o Conselho Nacional, mesmo em juízo, o que por si só traz a possibilidade de que um servidor público tenha que representar em juízo contra o próprio superior hierárquico, por exemplo, caso seja isso deliberado pelo conselho no cumprimento de suas funções fiscalizadoras.

O mesmo conflito de interesses pode ocorrer no cumprimento da responsabilidade que lhe incumbe de “cumprir e fazer cumprir as resoluções

emanadas do Colegiado”, as quais podem ser direcionadas, afinal, ao agente público que cumpre também o papel de Presidente (BRASIL, 2015e). Assim, este estaria exercendo sobre si mesmo a ação de fazer cumprir uma decisão, a qual talvez, no âmbito da administração, seja contrária aos seus próprios interesses.

Enfim, o que se verifica é que as próprias funções do Conselho, por si sós, são incompatíveis com a representação e o direcionamento dados pelo Poder Público e as conseqüências desta escolha podem ser drásticas para a plena realização da participação social através deste organismo. Referindo-se aos conselhos de saúde, Balsemão (2003, p. 307) manifestou preocupação neste sentido: “Se o gestor é o presidente do conselho de saúde, que é a instancia deliberativa e fiscalizadora do SUS, ele é fiscal de si mesmo, portanto homologa as resoluções que ele mesmo assina como presidente.”

Ademais, no caso do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência o Presidente conta, além do voto nominal, também com o voto de qualidade, ou seja, o equilíbrio entre sociedade civil e governo, que já apresenta-se extremamente difícil de se alcançar por outras questões aqui já abordadas, resta finalmente comprometido, quase que em absoluto. Ora, nas questões cuja relevância e comprometimento de recursos para a realização das políticas coloquem o Governo em condição de disputa com a sociedade civil, a votação em bloco, somada ao voto de qualidade, torna impossível a esta última a vitória.

O caso se agrava quando verifica-se que, no Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, há previsão expressa a regulamentar a ocupação do cargo de Presidente por representante do Governo, em escala de revezamento com representante da sociedade civil:

Art. 11. O CONADE será dirigido por um Presidente, ou por seu Vice-Presidente nas suas ausências ou impedimentos temporários.
§ 1º A eleição do Presidente e do Vice-Presidente dar-se-á mediante escolha, dentre seus membros, por voto de maioria simples, para cumprirem mandato de dois anos.
§ 4º Fica 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 (BRASIL, 2015e).

Assim, independente do Governo que venha ou não a assumir e da sua postura frente à questão da pessoa com deficiência, necessariamente, em algum momento, representante seu irá assumir o direcionamento do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Isso ocorreu no mandato de 2013-2015, quando o Secretário Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência acumulou, junto a este, o cargo de Presidente do Conselho Nacional, promovendo a coalizão de ambas as estruturas administrativas e, mais ainda, confundindo a gestão pública com o exercício da democracia participativa (BRASIL, 2015d).

Em ato derradeiro do mandato, no mês de janeiro do ano de 2015, o agente público representante da dupla função deu prova do quão conflituosa é esta relação, trazendo conseqüências sempre negativas à participação social; assinou, muito embora neste ato enquanto Presidente, documento de cancelamento do V Encontro Nacional de Conselhos, cuja realização havia há meses sido aprovada pelo plenário do Conselho Nacional e vinha sendo por este planejada, através de comissão temática criada para este fim. No corpo do documento, sustenta a decisão com argumentação intrínseca à figura do administrador:

Em virtude das restrições orçamentárias publicadas no Decreto nº 8.389 de 07 de janeiro de 2015, no qual dispõe sobre a execução orçamentária do poder executivo para o presente ano até a publicação da lei orçamentária anual, vimos informar o **CANCELAMENTO do V Encontro Nacional de Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência** previsto para ocorrer nos **dias 28, 29 e 30 de janeiro de 2015**. (BRASIL, 2015d - Grifos no original)

Trata-se de apenas um exemplo da atuação dúbia que nos parece inevitável quando um agente público, ademais ocupante de cargo diretivo e de confiança do Governo, assume a função de Presidente de um Colegiado cuja essência está assentada na soberania da vontade popular.

Importante ressaltar que não se busca aqui direcionar o debate para a postura de um agente público em determinado momento histórico, quiçá estabelecermos julgamento do caso concreto, mas utilizarmo-nos do recorte para exemplificar os muitos prejuízos que podem ser advindos desta confusão de papéis, para a própria democracia.

4. CONCLUSÃO

Constatou-se neste estudo que o Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência, ainda que não imponha, orienta a criação e regulamentação dos demais conselhos criados no país, na mesma área de atuação, o que remete à preocupação com a difusão deste ideal de rodízio entre sociedade civil e governo na Presidência do colegiado.

Portanto, se a democracia representativa está em crise e o restabelecimento da soberania da sociedade perante o Estado é o caminho que foi pensado e está sendo construído para o alcance de um novo paradigma, como o desenvolvimento prático e teórico aqui sumariamente apresentado nos fazem crer que seja, é essencial que o poder de direcionamento administrativo, burocrático, político e representativo dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência no Brasil seja dado pela própria sociedade, diferentemente do que está posto.

Assim, muito embora a convicção de um posicionamento que defende a democracia participativa, em última análise, esteja aqui expressada, não há intenção de fechar o debate, mas expor a problemática à reflexão.

5. REFERÊNCIAS

BALSEMÃO, Adalgiza. Competências e rotinas de funcionamento dos conselhos de saúde no sistema único de saúde no Brasil. In: ARANHA, Márcio Iório (Org.). **Direito sanitário e saúde pública**. 2 v. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. v. 1, p. 301-318.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acessado em 20/04/2015a.

BRASIL, **Decreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acessado em 20/04/2015b.

BRASIL, **Decreto Legislativo nº 186, de 2008**. Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acessado em 20/04/2015c.

BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

COMUNICADO V Encontro Nacional de Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência . Disponível em

<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/5enacon>. Acessado em: 20/04/2015d.

CEDIPOD – Centro de Documentação e Informação da Pessoa com Deficiência.

Programa de Ação Mundial referente às Pessoas Deficientes. Disponível em www.cedipod.org.br. Acessado em 01/08/2006.

BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Resolução nº 35, de 06 de julho de 2005**. Disponível em

<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade>. Acessado em: 20/04/2015e.

BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Resolução nº 01, de 15 de outubro de 2010**. Disponível em

<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade>. Acessado em: 20/04/2015f.

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.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU social**, v.4, n.6, 2013.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo : Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina**. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 54, dez. 2008. Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300003&lng=pt&nrm=iso. Acessado em: 20/04/2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2. ed., rev. e atual. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007a.

GROSSI, Paolo. Para além do subjetivismo jurídico moderno. Tradução de Ricardo Marcelo Fonseca. In: **Congresso Brasileiro de História do Direito**. 3., 2007b. Curitiba. Digit.

GUGEL, Maria Aparecida. **Pessoas com deficiência e o direito ao concurso público**. Goiânia: UCG, 2006.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

PEREZ, Olívia Cristina. **A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - São Paulo, SP, 2010.

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.

POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser, Petrópolis: Vozes, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002,

VENDRAMINI, Paula Raquel da Rocha Jorge. **A Participação em Conselhos como Instrumento de Gestão Municipal**. Tese (Doutorado em Saúde Pública). São Paulo, SP, 2010.

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**, Tese (Doutorado em Direito), PPGD-UFSC, Florianópolis, 2013.