ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www. esmarn.tjrn.jus.br/revistas

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

PUBLIC POLICY FOR INCLUSION OF PEOPLE WITH DEFICIENCY

Murilo Gaspardo*

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 consagrou amplo rol de direitos sociais, entre os quais, a inclusão das pessoas com deficiência, e elegeu as políticas públicas como instrumento por excelência para sua concretização, inclusive por meio de parcerias do Estado com instituições do terceiro setor. O objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar se tais parcerias constituem um mecanismo eficiente de implantação de políticas públicas de inclusão ou apenas instrumento para desincumbir o Estado do cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, com a finalidade de redução de despesas públicas sociais. Trata-se de um problema extremamente relevante em um momento em que se celebram cinco anos da promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e em que as parcerias com organizações do terceiro setor são objeto de muitos questionamentos. A metodologia utilizada combina a revisão bibliográfica sobre os pressupostos teóricos da pesquisa (conceito de políticas públicas, análise crítica das parcerias do Estado com o terceiro setor e compreensão do direito à inclusão das pessoas com deficiência como um direito de igualdade) e a pesquisa empírica (análise jurisprudencial, documental e de entrevistas), sobretudo, estudo de caso. As principais conclusões obtidas são as seguintes: as parcerias com o terceiro setor são indispensáveis para a concretização do direito à inclusão das pessoas com deficiência; há necessidade de reformas legislativas e mudanças políticas e culturais para que cumpram satisfatoriamente seus propósitos; o Judiciário não se revela o espaço mais adequado para o enfrentamento dos problemas decorrentes dessas parcerias.
Palavras-chave: Estado. Inclusão. Pessoas com deficiência. Políticas públicas. Terceiro setor.

ABSTRACT: The Federal Constitution of 1988 enshrined a broad list of social rights, among which is the inclusion of people with deficiency, and elected public policies as an instrument for excellence for its implementation, including through partnerships of the State with third sector institutions. The overall objective of this research was to investigate whether such partnerships constitute an efficient mechanism to implement public policies of inclusion, or just an instrument for discharging the State's fulfillment of its constitutional and statutory duties, in order to reduce social spending. This is an extremely important issue

* Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela mesma universidade. Professor da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus Franca. Jaboticabal – São Paulo – Brasil.

at a time when we celebrate five years of the enactment of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and that partnerships with third sector organizations are subject to many questions. The methodology combined a literature review on the theoretical assumptions of the research (the concept of public policy, critical analysis of the State's partnerships with the third sector, and the understanding of the right to inclusion of people with deficiency as a right to equality) and empirical research (jurisprudential and document analysis and interviews), especially the case study. The main conclusions were as follows: partnerships with the third sector is essential to the realization of the right to the inclusion of persons with deficiency; there is need for legislative reforms and political and cultural changes to satisfactorily fulfill its purposes; the judiciary does not appear the most appropriate space for addressing the problems arising from these partnerships.
Keywords: State. Inclusion. People with deficiency. Public policy. Third sector.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 O DIREITO À INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA; 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR; 3.1 PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR: **instrumentos e desafios**; **4 PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA; 5 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.**

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) consagrou amplo rol de direitos individuais e socioeconômicos, entre os quais, a inclusão das pessoas com deficiência quanto à educação, cultura, lazer, saúde, mobilidade urbana e trabalho, sendo as políticas públicas o instrumento por excelência para concretizar tais direitos.

As instituições da sociedade civil sempre desempenharam um papel fundamental, suprindo, inclusive, deficiências do poder público, na proteção dos direitos das pessoas com deficiência. Entretanto, a partir do fortalecimento de tais instituições e da tomada de consciência de sua importância, bem como da reforma do aparelho do Estado, ocorridos na década de 1990, tal atuação apresentou um grande crescimento. Isso porque, com a reforma, pretendia-se "reduzir o tamanho do Estado" e seu déficit fiscal, bem como aumentar sua eficiência, por meio da privatização de empresas estatais e da

transferência da execução de serviços públicos e políticas sociais para instituições do terceiro setor.

Passados 25 anos da promulgação da Carta Magna e cinco anos da promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, é de conhecimento público que as políticas públicas de inclusão avançaram, mas lentamente, de maneira que a exclusão ainda persiste significativamente. Assim, é oportuno refletir sobre o fato de as parcerias do Estado com o terceiro setor constituírem um mecanismo eficiente de implantação de políticas públicas de inclusão de pessoas com deficiência e democratização da administração pública ou tão somente instrumentos para desincumbir o Estado do cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, com a finalidade de redução de despesas públicas sociais. Para tanto, é preciso considerar os processos de seleção dos parceiros do terceiro setor, contratação, execução, prestação de contas e controle das parcerias, como também o contexto da política pública em que se encontram inseridos.

Para o desenvolvimento desta análise, preliminarmente, serão tecidas algumas considerações sobre o direito à inclusão da pessoa com deficiência e as diretrizes da política nacional destinada a concretizá-lo. Em seguida, tratar-se-á, de maneira genérica, da estratégia de utilização de parcerias do Estado com o terceiro setor para implementação de políticas públicas destinadas à concretização de direitos sociais. Finalmente, analisar-se-á o caso específico das parcerias referentes às políticas de inclusão das pessoas com deficiência, a partir do referencial teórico anteriormente apresentado, mas também utilizando dados empíricos.

2 O DIREITO À INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Como pondera Araújo (2011, p. 21), a deficiência deve "ser entendida levando-se em conta o grau de dificuldade para a inclusão social e não apenas a constatação de uma falha sensorial ou motora, por exemplo"[1]. Isso implica que a definição de uma pessoa como deficiente não depende apenas

1 A Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu preâmbulo, letra "e", destaca: "A deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência

de suas próprias características, mas também do ambiente (físico e social) em que está inserida, o qual pode favorecer ou dificultar a inclusão. Assim consideradas, não são poucas as pessoas com alguma deficiência no Brasil: de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, correspondiam a 23,9% de toda a população, totalizando mais de 45 milhões de brasileiros (ARAÚJO, 2011).

A condição de deficiente, decorrente da combinação de circunstâncias pessoais e ambientais (físicas e sociais), pode implicar desigualdade ou desvantagem de tais pessoas em diversas atividades e situações de convívio social. No entanto, a igualdade é um dos princípios estruturantes do direito contemporâneo, tanto quando se considera a CRFB/88 (art. 3º, IV, e art. 5º) quanto o direito internacional (Declaração Universal dos Direitos Humanos, arts. 1º e 2º).

É no direito à igualdade que se encontra o fundamento de todas as manifestações do direito *à* inclusão das pessoas com deficiência, o que apresenta duas consequências: por um lado, a vedação de qualquer forma de discriminação em razão da deficiência, assegurando a "isonomia de todos diante do texto legal", e, por outro, a autorização para a colocação das "pessoas com deficiência em situação privilegiada em relação aos demais cidadãos, benefícios perfeitamente justificados e explicados pela própria dificuldade de inclusão natural desse grupo de pessoas" (ARAÚJO, 2011, p. 80). Por esse segundo aspecto, o princípio da igualdade permite a "quebra da isonomia" para proteger a pessoa com deficiência, "desde que a situação logicamente o autorize", conferindo-lhe, por exemplo, "um tratamento especial dos serviços de saúde ou direito à acessibilidade" (ARAÚJO, 2011, p. 50). Evidentemente, há tarefas que "não podem ser exercidas pelas pessoas com deficiência", mas, em razão do dever de incluir, seu "entendimento deve ser restritivo" e "em caso de dúvida, a pessoa deve ser incluída" (ARAÚJO, 2011, p. 50).

resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas" (ONU, 2007).

A CRFB/88 não trata da proteção das pessoas com deficiência em capítulo específico. Encontram-se normas que tratam da matéria, por exemplo, nos seguintes dispositivos constitucionais: art. 5º, *caput* (princípio da igualdade); art. 7º, XXXI (tratamento isonômico das pessoas com deficiência nas relações de trabalho); art. 37, VIII (reserva de vagas em concursos públicos); art. 203, IV (direito à habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária); art. 208, III (atendimento escolar especializado, preferencialmente na rede regular de ensino). A competência legislativa pertinente a essa matéria é concorrente à União, estados e Distrito Federal (art. 24, XIV), mas as três esferas da Federação têm o dever de implementar políticas públicas destinadas à garantia dos direitos das pessoas com deficiência (ARAÚJO, 2011).

Além dos dispositivos constitucionais citados, os direitos das pessoas com deficiência encontram-se amparados pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, a qual foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Presidencial nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que a promulgou, após ser aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da CRFB/88[2], sendo equivalente, portanto, a uma emenda constitucional[3].

2 "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais" (BRASIL, 1988).

3 Em seu preâmbulo, a referida convenção, entre outros aspectos, destaca: "[...] (h) a discriminação contra qualquer pessoa, por motivo de deficiência, configura violação da dignidade e do valor inerentes ao ser humano; [...] (k) não obstante esses diversos instrumentos e compromissos, as pessoas com deficiência continuam a enfrentar barreiras contra sua participação como membros iguais da sociedade e violações de seus direitos humanos em todas as partes do mundo; [...] (m) as valiosas contribuições existentes e potenciais das pessoas com deficiência ao bem-estar comum e à diversidade de suas comunidades, e que a promoção do pleno exercício, pelas pessoas com deficiência, de seus direitos humanos e liberdades fundamentais e de sua plena participação na sociedade resultará no fortalecimento de seu senso de pertencimento à sociedade e no significativo avanço do desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade, bem como na erradicação da pobreza; [...] (o) as pessoas com deficiência devem ter a oportunidade de participar ativamente das decisões relativas a programas e políticas, inclusive aos que lhes dizem respeito diretamente" (ONU, 2007).

Em seu art. 1º, a referida convenção afirma que seu propósito é "promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente" (ONU, 2007). Em seguida, define pessoas com deficiência como "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" (ONU, 2007). Entre os princípios gerais também estabelecidos pelo art. 1º, destacam-se: a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade, a igualdade de oportunidades e a acessibilidade.

A convenção também prevê expressamente (arts. 9, 19, 24, 25, 26, 27 e 29) o dever de o Estado tomar as medidas apropriadas para possibilitar a inclusão social da pessoa com deficiência em condições de igualdade e liberdade, ou seja, a possibilidade de "viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida" (ONU, 2007), o que inclui, por exemplo, transporte, comunicação, acesso adequado a todos os serviços e espaços públicos (bem como aos privados abertos ao público), educação inclusiva em todos os níveis[4], condições que possibilitem "gozar do estado de saúde mais elevado possível" (ONU, 2007), habilitação e reabilitação para a vida autônoma, inclusive no que se refere ao trabalho e ao exercício dos direitos políticos. Embora atribua todos esses deveres ao Estado, em seu art. 33, item 3, determina que a "sociedade civil e, particularmente, as pessoas com deficiência e suas organizações representativas serão envolvidas e participarão plenamente no processo de monitoramento" (ONU, 2007) do cumprimento de suas normas. Mais do que isso, dentro do sistema da CRFB/88, pode-se inferir que tal envolvimento e participação devem

4 Nesse sentido, ressalta-se que a pessoa com deficiência deve ter uma educação diferenciada, com professores atentos ao problema do aluno com maiores dificuldades, porém não se deve excluir a criança da escola regular. Para tanto, "os professores devem desenvolver habilidades próprias para permitir a inclusão desse grupo de pessoas. Aliás, permitir que as pessoas sem deficiência se relacionem com pessoas com deficiência fará com que aquelas desenvolvam seu espírito de solidariedade, busquem uma comunicação mais rica e mais motivada, engrandecendo a todos, reflexo de uma postura democrática" (ARAÚJO, 2011, p. 57-58).

compreender também a própria elaboração e execução das políticas públicas, por meio de conferências, conselhos e parcerias com a sociedade civil.

Para concretizar os direitos previstos originariamente na Carta Magna, bem como os que foram incorporados por meio da convenção, foi estabelecido o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, denominado Plano Viver sem Limite, por meio do Decreto Presidencial nº 7.612, de 17 de novembro de 2011[5]. A responsabilidade pela sua execução é da "União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios, e com a sociedade" (BRASIL, 2011, art. 1º, parágrafo único), inclusive prevendo a possibilidade de celebração de convênios, acordos de cooperação, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos e consórcios públicos e entidades privadas (art. 10). Mais uma vez, percebe-se a valorização das parcerias com as organizações do terceiro setor.

O decreto ainda apresenta: a definição de pessoa com deficiência (art. 2º), as diretrizes do plano (art. 3º)[6], os eixos de atuação do plano (art. 4º), as instâncias de gestão e suas competências (arts. 5º, 6º, 7º e 8º), a forma de vinculação de estados e municípios ao plano (art. 9º), as fontes de custeio de sua execução (art. 11) e a criação do Comitê Interministerial de Tecnologia Assistiva (art. 12).

Outros documentos importantes a ser considerados na elaboração das políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência são os que consubstanciam as propostas das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais

5 A finalidade do plano está definida no art. 1º: "Promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo" (BRASIL, 2011b).

6 "Art. 3º São diretrizes do Plano Viver sem Limite: I - garantia de um sistema educacional inclusivo; II -garantia de que os equipamentos públicos de educação sejam acessíveis para as pessoas com deficiência, inclusive por meio de transporte adequado; III - ampliação da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua capacitação e qualificação profissional; IV - ampliação do acesso das pessoas com deficiência às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza; V - prevenção das causas de deficiência; VI - ampliação e qualificação da rede de atenção à saúde da pessoa com deficiência, em especial os serviços de habilitação e reabilitação; VII - ampliação do acesso das pessoas com deficiência à habitação adaptável e com recursos de acessibilidade; e VIII - promoção do acesso, do desenvolvimento e da inovação em tecnologia assistiva" (BRASIL, 2011a).

dos Direitos da Pessoa com Deficiência. A 3ª Conferência Nacional ocorreu entre os dias 3 e 6 de dezembro de 2012 e "teve como principal objetivo mobilizar a sociedade civil em conjunto com o governo federal para pensarem ações que contribuam na melhoria da qualidade de vida dos brasileiros e brasileiras com deficiência" (BRASIL, 2012). Ao todo, 391 propostas foram aprovadas na plenária final do evento.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR

As políticas públicas, temática originalmente desenvolvida nos campos da ciência política e da ciência da administração pública, por tratarem das relações entre a política e a ação do poder público, transformaram-se em objeto da ciência do direito, sobretudo, com o problema da concretização dos direitos sociais, o qual surgiu a partir do momento em que, ao longo do século XX, as Constituições passaram a prever tais direitos, exigindo prestações positivas do Estado e não somente que se abstivesse de interferir no campo das liberdades individuais, tal como preconizado pelos denominados direitos fundamentais de primeira geração. Além disso, os direitos sociais, que apareceram, inicialmente, nas Constituições Mexicana (1917), de Weimar (1919) e do Brasil (1934), podem ser considerados "direitos-meio, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos de primeira geração" (BUCCI, 2006a, p. 1). Isso porque, por exemplo, um analfabeto dificilmente conseguiria exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento, exigindo-se, para tanto, a positivação do direito à educação. Portanto, "a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais" (BUCCI, 2006a, p. 4).

Essas considerações aplicam-se às políticas de inclusão das pessoas com deficiência. Observa-se, na CRFB/88, que ela não somente enunciou um amplo rol de direitos sociais, como também estabeleceu objetivos,

princípios e diretrizes para orientar sua concretização[7], por meio de uma atuação positiva do Estado, que deve promover "condições, para que tais direitos possam efetivamente ser exercidos, gerando condições de igualdade" (FRINCHEISEN, 2000, p. 58), o que, como já se destacou, é especialmente relevante quando se trata da inclusão das pessoas com deficiência.

No campo legislativo, já houve grandes avanços no sentido da concretização dos direitos sociais conforme as diretrizes traçadas pela Carta Magna, inclusive, no campo dos direitos das pessoas com deficiência, de maneira que, passados 25 anos de sua promulgação, não obstante a permanente necessidade de reformas e avanços legislativos, a tarefa principal que compete ao Estado é a implementação das políticas públicas, a qual é especialmente reservada ao Poder Executivo (FRINCHEISEN, 2000).

Conforme a definição de Bucci (2006b, p. 39), política pública[8] pode ser compreendida como:

7 Arts. 193 a 232 da CRFB/88.

8 "As condições de igualdade precisam ser produzidas. Assim, o conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício da igualdade, base de toda a ordem social, constitui as políticas públicas" (FRINCHEISEN, 2000, p. 58). Frincheisen (2000, p. 76) define política pública como: "Complexo de objetivos, previamente definidos, relacionados com os meios racionalmente possíveis e adequados para atingi-los". Já Comparato (1997, p. 18) ressalta que a política, como programa de ação, não é "uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolvem a maior parte de suas reflexões, desde os primórdios da *iurisprudentia* romana". Por outro lado, "se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade" (Ibid.).

> Programa[9] de ação[10] governamental que resulta de um processo[11] ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006a, p. 241).

A qualidade do processo de elaboração de uma política pública e a maneira como ela se consubstancia em programa de ação e arranjos institucionais condicionam os resultados obtidos, ou seja, a concretização ou não de determinado direito conforme as diretrizes constitucionais e legais.

9 "O programa corresponde ao delineamento geral da política. [...] No núcleo do programa administrativo constam os objetivos concretos da política, nas suas camadas internas, os elementos operacionais (instrumentos) e os elementos de avaliação, e finalmente, nas camadas externas, os elementos instrumentais e procedimentais, bem como os arranjos político-administrativos, os meios financeiros e outros recursos. [...] A dimensão material da política pública está contida no programa. É nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes. Os programas bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros são úteis na avaliação dos resultados da política pública, após a sua implementação" (BUCCI, 2006b, p. 40-43). Ressalta-se, também, que a política pública não corresponde à "mera prestação de serviço público" (FRINCHEISEN, 2000, p. 79).

10 "O ideal de uma política pública, vista pelo direito, não se esgota na validade, isto é, na conformidade do seu texto com o regramento jurídico que lhe dá base, nem na eficácia jurídica, que se traduz no cumprimento das normas do programa. O ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo" (BUCCI, op. cit., p. 43).

11 "O termo processo conota sequência de atos tendentes a um fim, procedimento, agregado do elemento contraditório. Este último, no contexto da formulação de políticas públicas, associa à abordagem jurídica inequívoca dimensão participativa", o que se manifesta, de maneira especial, nos "conselhos de direitos previstos na Constituição Federal e em leis que regulamentam direitos sociais" (BUCCI, 2006b, p. 44-45). Nota-se, portanto, que "a efetividade político-jurídica dos direitos previstos na ordem social constitucional depende de uma interação entre o Estado e a Sociedade Civil, inclusive na elaboração das políticas públicas" (FRINCHEISEN, 2000, p. 62).

Por sua vez, o elemento processual da elaboração das políticas públicas, que implica a existência de contraditório entre todos os potenciais interessados e afetados, demonstra a importância do comportamento dos participantes das arenas de decisão política na determinação do desempenho da administração pública, porque:

> Se na gestão de determinado bem ou serviço público os grupos que compõem a arena decisória estabelecem relações onde predominam a irresponsabilidade na alocação de recursos e na prestação de contas, o clientelismo e o favor individual, ao invés da responsabilidade fiscal e financeira dos recursos, da universalidade de procedimentos e da eficiência administrativa, a qualidade de funcionamento do bem ou serviço público oferecido estará comprometida e vai trazer efeitos negativos em longo prazo para o conjunto da nação, e, sobretudo, naquela área específica onde a política pública atua (FERNANDES, 2007, p. 206).

Contemporaneamente, para que esses problemas sejam evitados, a coordenação dos diferentes níveis federativos na ação do poder público, bem como a participação da sociedade civil na elaboração, no controle e na própria execução das políticas públicas, é imprescindível, razão pela qual "tem crescido a importância, na gestão pública, de instrumentos consensuais como os convênios e consórcios" (BUCCI, 2006b, p. 45). Entretanto, é preciso ponderar que o Estado exerce um papel "determinante, quer porque detenha a maior parte dos recursos (ou possa ser o centro de captação de tais recursos), quer porque é necessário estabelecer diretrizes para a implementação das mesmas" (FRINCHEISEN, 2000, p. 75).

As parcerias com a sociedade civil referem-se ao momento da execução das políticas públicas, questão tratada a seguir. Já a participação da sociedade em sua elaboração e controle ocorre, sobretudo, por meio das conferências e dos conselhos de direitos ou de políticas públicas, os quais ganharam importância crescente desde a década de 1990, como desdobramento da CRFB/88, que estabeleceu uma compreensão de democracia que não se

limita à representação política. No entanto, observa-se que tais instâncias de participação ainda não conseguem expressar efetivo controle social sobre as políticas públicas, pois, muitas vezes, não têm real autonomia, em razão de sua vinculação ao poder público, "possibilitando a continuidade de práticas tradicionais paralelamente aos discursos inovadores" (SILVA, 2007, p. 197) e restringindo o controle à ideia de fiscalização, não intervindo na própria estruturação das políticas, como se esperava que fizessem, o que pode ser explicado pela "própria cultura de uma sociedade historicamente desigual e de subalternidade dos usuários, particularmente da política de assistência, a quem, de forma perversa, o próprio benefício repassado pelo poder público contribui para reforçar a submissão ou dependência" (SILVA, 2007, p. 1998). Por outro lado, é notável o crescimento em quantidade e importância de movimentos sociais e associações civis, que atuam tanto na luta pela efetivação de direitos quanto em colaboração com o poder público na "implementação de programas e projetos sociais, com forte atuação em áreas que tradicionalmente eram de responsabilidade exclusiva estatal" (CAVALCANTI, 2007, p. 142).

Este breve quadro permite o estabelecimento de um conjunto de requisitos formais que devem ser atendidos para que uma política pública tenha efetividade e qualidade: (i) um conjunto de processos que permitam a mediação democrática dos diferentes interesses em conflito na sociedade, na definição de prioridades e estratégias de ação (contraditório); (ii) um planejamento consistente, fundado em um adequado diagnóstico da realidade e em um dimensionamento realista dos meios disponíveis, inclusive orçamentários, para que sejam atingidas determinadas metas no intervalo temporal definido; (iii) uma correta formatação jurídica da política, que respeite a Carta Magna e esteja em harmonia com o conjunto normativo no qual está inserida; (iv) articulação dos órgãos estatais e entes privados que atuarão na execução da política; (v) adoção de mecanismos eficazes e transparentes de controle, nos quais deve ser assegurada a mais ampla participação popular e previstos critérios e instrumentos objetivos de avaliação.

3.1 PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR: **instrumentos e desafios**

Com as reformas da administração pública ocorridas no final do século XX, as quais adotaram, entre outras medidas, o desmonte de serviços sociais prestados diretamente pelo Estado, cresceu o interesse pelo terceiro setor[12] (OLIVEIRA, 2007), inclusive exigindo da dogmática jurídica um conceito razoavelmente delimitado e operacional. Entretanto, como adverte Mânica (2007, p. 167), o conceito mais comum, amplo e de caráter residual, que o identifica com as instituições não estatais sem fins lucrativos em geral, não tem utilidade dogmática, pois "tal categoria não corresponde um regime jurídico próprio, já que o universo das entidades constituídas sem fins lucrativos envolve um multiplicidade de ações, objetivos e interesses, cada qual sujeito a determinado conjunto de normas jurídicas". Diante disso, o autor propõe conceituá-lo como o "conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou prestem serviços de interesse público" (MÂNICA, 2007, p. 175). Toma-se esse conceito como referência para o desenvolvimento das reflexões que se seguem.

As parcerias do terceiro setor com o Estado são executadas, basicamente, por meio de três instrumentos jurídicos: convênios, termos de parceria e contratos de gestão. Convênio, conforme a definição de Oliveira (2007, p. 244), é:

> O acordo administrativo firmado, por um lado, por órgãos e entidades da Administração Pública e, por outro lado, por órgãos ou entidades da Administração Pública ou entidades privadas, as quais, atuando de modo associativo e compartilhado, visam à satisfação de necessidades de interesse público, afastada, em todos os casos, a intenção de auferir lucro.

12 Ressalta-se, todavia, que a CRFB/88 já "atribuiu à sociedade civil, por meio de organizações privadas sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro" (MÂNICA, 2007, p. 181).

Seu regramento jurídico encontra-se na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 8.666/1993), que, em seu art. 166, prescreve que suas disposições, no que couber, também se aplicam aos "convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração" (BRASIL, 1993). Normas específicas para essa modalidade de contratação encontram-se somente nos seis parágrafos do referido artigo, os quais, por exemplo, trazem a exigência de "prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada" (BRASIL, 1993) em celebrar convênio com a Administração, enumerando as informações mínimas que ele deve conter[13].

Especificamente no âmbito federal, a celebração de convênios é regida pelo Decreto Presidencial nº 6.170/2007, o qual foi alterado pelos Decretos nº 6.428/2008, 7.568/2011, 8.180/2013 e 8.244/2014. Feitas as devidas adaptações, tal modelo pode ser aplicado por estados e municípios. O decreto estabelece, por exemplo, regras que objetivam assegurar a isonomia no tratamento das entidades privadas que poderão celebrar convênios com a administração federal, vedando aquelas que tenham em seu corpo de dirigentes sujeitos que, em razão do cargo que ocupam, como agentes políticos de poder, possam tentar obter algum tipo de favorecimento (art. 2º, II). Também exige a comprovação mínima de experiência da entidade sem fins lucrativos que pretenda celebrar convênio com a administração federal, bem como que tenha atuado dentro da lei, executado adequadamente e prestado contas de convênios anteriormente firmados (art. 2º, IV e V).

Outra exigência importante contida no decreto (art. 3º, 13) é:

> As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro

13 Essas informações, previstas no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, são: identificação do objeto a ser executado; metas a ser atingidas; etapas ou fases de execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e, se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

> prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, conforme normas do órgão central do sistema (BRASIL, 2007).

Trata-se de um avanço normativo fundamental, pois o Portal dos Convênios possibilita a transparência nas etapas que antecedem a celebração do convênio, em sua execução e repasse de recursos, bem como na prestação de contas, o que favorece o controle social. Outro passo importante no sentido de ampliar a transparência, a isonomia e a eficiência nessas parcerias é a exigência de prévio "chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste" (BRASIL, 2007, art. 4º). Nota-se que, em sua redação original, o decreto tratava o chamamento público como opcional, pois poderia ser realizado a critério do órgão ou entidade concedente, mas passou a ser obrigatório a partir de 2011. Com isso, além de contribuir com o tratamento isonômico das instituições do terceiro setor, ampliaram-se as possibilidades de êxito do serviço ou política pública a ser implementado por meio da parceria, com a seleção dos melhores projetos e das entidades melhor habilitadas para executá-los.

Outro instrumento de parceria do Estado com o terceiro setor é o termo de parceria, o qual foi instituído pela Lei nº 9.790/1999, que também criou a possibilidade de qualificar instituições do terceiro setor como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) [14]. Trata-se de "entidades privadas sem fins lucrativos, integrantes do Terceiro Setor, porém vocacionadas para serem colaboradoras do Estado na implementação de políticas

14 "Esta qualificação, concedida pelo Ministério da Justiça a entidades privadas sem fins lucrativos, é análoga ao tradicional título concedido pelo mesmo órgão a entidades privadas sem fins lucrativos declaradas de *utilidade pública*. Este título, existente em nosso Direito desde 1935, sofre, porém, algumas restrições: é concedido a entidades beneméritas em geral, porém sem distinguir se se trata de entidade de fim público ou de benefício mútuo, no sentido antes mencionado; exige o cumprimento de excessivos requisitos de índole burocrática; e sua concessão é discricionária. Nesse contexto, a qualificação de OSCIP respondeu a uma demanda não só de distinção entre entidades de fim público e de benefício mútuo, para efeito de acesso a fundos públicos, como também de simplificação de procedimentos para obtenção de um título oficial que conferisse credibilidade às entidades. Além disso, tal título seria de concessão vinculada" (BARBOSA, 2005, p. 492-493, grifo do autor).

públicas e na prestação de serviços sociais à população" (OLIVEIRA, 2007, p. 218-219). O objetivo central dessa lei foi:

> Trazer critérios legais objetivos e aptos a definir quais entidades efetivamente possuem caráter público, bem como oferecer a tais entidades a possibilidade de obter apoio estatal por meio de um mecanismo despido dos procedimentos excessivamente burocráticos e formais dos convênios (MÂNICA, 2007, p. 187).

Assim, as instituições que recebem a qualificação de OSCIPs são vocacionadas a ser parceiras do Estado na execução de políticas públicas, atuando de forma complementar ou suplementar e de "forma distinta do Poder Público parceiro, ou seja, deve ser clara a separação entre os serviços públicos prestados pela entidade pública e as atividades desenvolvidas pela OSCIP".

Assim como os convênios, os termos de parceria firmados entre Estado e entidades privadas qualificadas como OSCIPs são acordos administrativos colaborativos, ajustados entre poder público e entidades privadas sem fins lucrativos e trazem algumas inovações importantes, como as seguintes exigências: estipulação de metas de desempenho e fixação negociada de resultados [15]; prévia consulta aos conselhos de políticas públicas das áreas

15 O art. 10, § 2º, da Lei das OSCIPs determina que são cláusulas essenciais do termo de parceria: (i) a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela OSCIP; (ii) a de estipulação das metas e resultados a ser atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; (iii) a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de resultado; (iv) a de previsão de receitas e despesas a ser realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a ser pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria, a seus diretores, empregados e consultores; (v) a de obrigações da OSCIP, entre as quais, a de apresentar ao poder público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independentemente das previsões mencionadas no inciso IV; (vi) a de publicação, na imprensa oficial do município, do estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a OSCIP, de extrato do termo de parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento da lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no termo de parceria.

correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo (art. 10, § 1º); e estabelecimento pela entidade de normas de prestação de contas a ser observadas (art. 4º, VII). Além disso, a lei possibilitou a remuneração de dirigentes que "atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação" (OLIVEIRA, 2007, p. 251). Entretanto, a principal mudança em relação aos convênios refere-se ao foco do controle público: não é mais a forma de aplicação dos recursos, mas, sim, a avaliação dos resultados (BARBOSA, 2005).

Não obstante todos os avanços pretendidos em termos de transparência, prestação de contas, responsabilização e eficiência das parcerias do Estado com o terceiro setor por meio da Lei das OSCIPs, têm sido constatadas grandes dificuldades para ampliação da utilização dessa modalidade de parceria, sobretudo, como destaca Oliveira (2007, p. 255), devido à:

> Ausência de interesse e de investimentos públicos aplicados, no mínimo, para duas finalidades: criação de indicadores de desempenho setoriais e sistema de controle de gestão[16], ou seja, formatação e implementação de uma cultura de controle de resultados pela organização administrativa; e capacitação e treinamento de agentes públicos incumbidos da celebração, gestão, fiscalização e controle dos Termos de Parceria[17].

16 "O modelo do termo de parceria introduz uma concepção de avaliação focada no alcance dos resultados das ações, e não na forma de aplicação de recursos. No entanto, não se alcançam mudanças significativas nesse sentido, seja pela dificuldade de estabelecer critérios, seja em função da praxe de controle nos órgãos públicos" (BARBOSA, 2005, p. 519).

17 No mesmo sentido, Mânica (2007, p. 190) afirma: "O modelo de ajuste entre Estado e Terceiro Setor criado pela Lei das OSCIP ainda não foi assimilado pela Administração Pública pátria. Isso se deve, sobretudo, às numerosas dificuldades práticas que derivam da própria natureza dos serviços prestados por entidades do Terceiro Setor, cuja essência, por não envolver diretamente dados econômicos, torna difícil a definição de critérios de avaliação, mensuração e remuneração dos serviços. Além disso, há dificuldade quanto à definição dos campos de atuação específicos em que deve ser considerada válida a prestação de serviços por entidades do Terceiro Setor. E ainda, não se tem definido em doutrina e jurisprudência em que medida deve-se aplicar o regime jurídico administrativo às entidades do Terceiro Setor prestadoras de serviços de interesse público". Além disso, observa Barbosa (2005, p. 522): "Em geral, os termos de parceria firmados não traduziram mudanças significativas em vários desses aspectos: não se realizam concursos

Por fim, destaca-se o instrumento dos contratos de gestão, que também foram introduzidos no contexto de implementação do plano de reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, com o instituto das organizações sociais, por meio da Lei Federal nº 9.637/1998. Pretendia-se, como ensina Mânica (2007), transformar diversas instituições públicas, como hospitais, museus e universidades, em entidades de natureza privada, as quais, após receberem a qualificação de organização social, poderiam celebrar contratos de gestão com as diferentes esferas da administração pública[18]. Com exceção das experiências de hospitais no município e no estado de São Paulo, tais institutos foram pouco utilizados e alvo de severas críticas, primeiramente, por denominarem publicização o que na verdade se tratava de privatização e, em segundo lugar, por terem a constitucionalidade de vários de seus dispositivos questionada, como a ausência de critérios claros para a escolha da entidade a ser qualificada como organização social, cujo ato de qualificação é discricionário, e a não exigência de licitação para a celebração do contrato de gestão.

Uma questão comum a todas as formas de parceria entre o Estado e o terceiro setor apresentadas, muito relevante para as reflexões desenvolvidas a seguir, é o processo de escolha da entidade com a qual o Estado celebrará a parceria, pois isso será determinante para toda a execução do serviço ou

de projetos; nem sempre houve a participação do Conselho de Políticas Públicas da área de atuação; os controles formais continuaram a ser feitos; a flexibilidade na aplicação de recursos ocorreu em poucos casos – exceção feita à possibilidade de pagamento de pessoal, inclusive dirigentes, percebida como relevante. Destaca-se como inovação prática e positiva a atuação da Comissão de Avaliação. Outras novidades ainda não foram suficientemente testadas – como a flexibilidade na alteração de planos de trabalhos, a prioridade à continuidade dos serviços, ainda que haja um lapso entre a conclusão de um termo e o início de outro, e a importância de auditoria externa em termos de valor superior a R$ 900 mil".

18 "O modelo das organizações sociais foi criado tendo como base a combinação entre a flexibilização da gestão pública e o aumento da *accountability* governamental. Por meio de um contrato de gestão, o Estado repassaria a entes públicos não estatais a provisão de serviços não exclusivos, entidades estas qualificadas como OS. Caberia à máquina estatal a regulação e o financiamento básico desse processo. As OS perseguiriam dois objetivos: garantir autonomia, flexibilidade e maior responsabilização para os dirigentes desses serviços; e levar ao incremento do controle social dessas entidades, fortalecendo práticas que aumentem a participação da sociedade na formulação e na avaliação do desempenho da OS, ampliando a parceria entre o Estado e a sociedade" (SANO; ABRUCIO, 2008, p. 68).

da política pública por meio desse instrumento. Em se tratando de questão de interesse público, o primeiro aspecto a ser observado, mesmo quando a licitação revela-se inviável, em virtude da natureza da própria atividade, é a existência de critérios objetivos para a escolha da entidade conveniada, inclusive, assegurando tratamento isonômico entre todos os possíveis interessados, quando houver mais de uma entidade em condições de firmar a parceria, e a instrução do processo que antecede sua celebração, com "a razão da escolha do executante e a justificativa do preço"[19] (BARBOSA, 2005, p. 505).

Feitas essas considerações sobre os instrumentos jurídicos disponíveis para a realização das parcerias em comento, destaca-se que as últimas três décadas foram marcadas por grande entusiasmo com as instituições do terceiro setor. Entretanto, além de alguns casos patológicos, como escândalos envolvendo desvio de recursos públicos provenientes de convênios de algumas instituições com o Estado, os quais, de certa forma, abalaram tal entusiasmo, outras questões precisam ser discutidas, tendo em vista o fortalecimento do papel de tais entidades em uma perspectiva democrática e emancipatória.

O problema da corrupção é muito relevante, mas não é o único. Evidentemente, há muito a avançar em seu combate, mas é uma questão a ser tratada, além dos instrumentos de ampliação da transparência na gestão pública, no âmbito policial e no direito penal. Todavia, no que se refere às parcerias para implementação de políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência, o que mais preocupa, como aprofundado a

19 Quando o trabalho citado foi escrito, sob a vigência do Decreto Presidencial nº 3.100/1999, a realização de concurso de projetos para a escolha da entidade que celebraria o termo de parceria era facultativa, porém, com a nova redação do seu art. 23, pelo Decreto nº 7.568/2011, o concurso de projetos tornou-se obrigatório. Em seu trabalho, Barbosa (2005) critica tanto a ausência de critérios objetivos de seleção das entidades quanto a instituição da obrigatoriedade do concurso de projetos, que ocorreu posteriormente, pois poderia ser um procedimento "burocratizado". Diante disso, o autor defende "uma proposta intermediária, recomendada pelo TCU na Decisão 931/1999, no sentido de tornar o concurso de projetos obrigatório – no caso de celebração de termos de parceria com OSCIPs – apenas quando os valores repassados superarem determinado limite, a ser estabelecido com base na relação custo/benefício para as entidades participarem do concurso. Trata-se de uma sugestão que visa assegurar o princípio da isonomia e a melhor eficiência. Restaria a dificuldade de encontrar um critério adequado para o estabelecimento do limite, dada a variedade de circunstâncias" (BARBOSA, 2005, p. 506-508).

seguir, é a qualidade das políticas, como também a eficiência no uso dos recursos públicos a partir de critérios republicanos e democráticos, a fim de maximizar a efetivação dos direitos previstos na CRFB/88, na convenção internacional sobre a matéria e demais dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro pertinentes.

Exemplos de problemas dessa natureza foram encontrados em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, com o objetivo de "verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares" (BRASIL, 2005). Contatou-se, entre outras coisas, que, nos planos de trabalho:

> Em geral, as metas são descritas com insuficiência de informações qualitativas e quantitativas, muitas vezes de forma genérica, de difícil entendimento. Não trazem informações que permitam avaliar os objetivos que se pretende atingir, como serão realizadas as ações e o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade; [...] em nenhum dos convênios analisados houve a preocupação dos órgãos concedentes de avaliar a qualificação técnica e as condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado, etc.) das entidades convenentes para a consecução dos objetos propostos. Essa qualificação, completamente omitida nos pareceres de análise técnicas das proposições, é quase sempre dada como líquida e certa, independentemente do objeto pactuado; [...] também não se constatou a existência de procedimentos de avaliação dos resultados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais ou, ainda, no tocante a satisfação do público-alvo em relação ao objeto implementado. As avaliações técnicas de execução dos objetivos dos convênios são superficiais, realizadas sobre relatórios apresentados pelas convenentes, sem evidência de averiguação mais aprofundadas quanto à consistência das informações recebidas. Baseiam-se tão somente nas informações corriqueiras das prestações de contas, sem suporte em relatórios de fiscalização e/ou acompanhamento local da execução do objeto (BRASIL, 2005).

Para reverter essa situação, um passo importante seria a politização da sociedade civil, "libertando-a das amarras reducionistas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado" (NOGUEIRA, 2004, p. 102). Além disso, o terceiro setor não pode permanecer dependente do Estado, pois, se isso ocorrer, ele:

> Nunca adquirirá maioridade política e, sendo assim, jamais poderá cumprir seu papel estratégico. Quem não é capaz de ver isso não é capaz de entender a novidade da maior promessa deste início de século e de milênio, que está mudando o desenho da sociedade contemporânea: o surgimento de uma esfera pública não-estatal. Quem não é capaz de ver isso vai continuar lutando por aumentar benefícios para o terceiro setor, mas com uma ótica velha, corporativa, que põe ênfase na sobrevivência dos aparelhos (FRANCO, 2003, p. 74).

Isso exige, como adverte Bresser-Pereira (1999, p. 72), que a sociedade civil não seja idealizada, pois, "assim como o Estado defende, com frequência, interesses privados, a sociedade civil pode lutar pelo interesse geral, mas a defesa de interesses particulares é inerente à própria ideia de sociedade civil".

4 PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Há diversas razões para concluir que a concretização dos direitos das pessoas com deficiência, sinteticamente apresentados na primeira parte deste trabalho, depende de políticas públicas executadas mediante parcerias do Estado com o terceiro setor. Não obstante a Carta Magna atribua competência concorrente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de tais políticas, com exceção de alguns serviços mais complexos que tendem a ser oferecidos em grandes centros, em geral situados em capitais e com atendimento de abrangência regional ou mesmo interestadual, a

maior parte das ações exigidas para a concretização dos direitos das pessoas com deficiência, pela própria natureza dessas atividades, como educação inclusiva, serviços de saúde especializados, habilitação e reabilitação para o mercado de trabalho, opções de cultura e lazer acessíveis e garantia de mobilidade urbana, tende a ser executada diretamente pelos municípios.

Ocorre que, sobretudo nos pequenos municípios, as prefeituras não têm condições orçamentárias e estruturais para manter órgãos especializados, com adequada qualificação, para a prestação direta dos serviços demandados e implantação exclusivamente com meios próprios das políticas públicas exigidas para inclusão das pessoas com deficiência. Por outro lado, e até mesmo em decorrência das severas limitações do Estado no atendimento das pessoas com deficiência, é de conhecimento público que tais pessoas e seus familiares têm mostrado ampla capacidade de organização e articulação para a defesa de seus direitos e prestação de serviços que não encontram na Administração Pública, com instituições de excelência reconhecida, como as Associações de Pais e Amigos Excepcionais (APAEs).

Entretanto, essa atuação das instituições do terceiro setor não exime o Estado de cumprir seu dever constitucional de implementar políticas públicas que garantam os direitos das pessoas com deficiência. Ademais, em nada contribuiria com a concretização de tais direitos uma tentativa de as prefeituras, sem estrutura, conhecimento e recursos orçamentários suficientes, tentarem assumir diretamente a prestação de serviços e execução de políticas nesse setor. A alternativa, então, amplamente utilizada, é o estabelecimento de parcerias, principalmente por meio do instituto dos convênios, entre tais entidades e prefeituras ou, conforme a escala de sua atuação, também com os governos estaduais e federal.

O fato de tais parcerias serem necessárias e adequadas para a implementação das políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência não significa, porém, que não existam problemas, os quais estão presentes em todos os segmentos das parcerias com o terceiro setor, conforme destacado na seção anterior. Por exemplo, em pesquisa de campo de caráter ilustrativo, em virtude do restrito universo pesquisado (município de Jaboticabal, São

Paulo[20]), da realidade dos pequenos e médios municípios paulistas, constatou-se que há ações em diferentes secretarias no campo da garantia dos direitos das pessoas com deficiência (educação, saúde e assistência social), bem como um setor específico dedicado a essa temática e diversos convênios firmados com instituições do terceiro setor, que são fundamentais na prestação de serviços e implantação de políticas públicas. Entretanto, ao contrário do que ocorre no âmbito federal, não há decreto específico regulamentando as parcerias, nem um sistema semelhante ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) ou experiências como a de concursos de projetos, além de um método de controle e prestação de contas centrado em aspectos formais e documentais.

Embora ocorram diligências e reuniões dos gestores municipais com as equipes técnicas e gestores das instituições, tais procedimentos não são institucionalizados e publicizados. Exige-se a previsão de metas de resultados nos planos de trabalho e há relatório anual de prestação de contas, mas tais metas não são articuladas com o conjunto das políticas públicas. Observou-se, ainda, que, em geral, os convênios são firmados por iniciativa das instituições, o que, por um lado, representa um dado positivo, demonstrando o ativismo do terceiro setor, mas, por outro, reflete que o poder público não cumpre satisfatoriamente seu papel constitucional de estabelecer as diretrizes para as políticas públicas e articular os diferentes atores em sua elaboração e execução. Inclusive, por exemplo, o Relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo referente às contas do prefeito municipal do exercício de 2009 aponta que "a LDO não prescreve critérios para concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor" (SÃO PAULO, 2009).

É verdade que existem alguns obstáculos intransponíveis para a realização de objetivos estabelecidos pela legislação vigente. Por exemplo,

20 De acordo com o último censo do IBGE, realizado em 2010, o município de Jaboticabal apresentava 71.662 habitantes. A pesquisa foi realizada entre os meses de novembro de 2013 e fevereiro de 2014, compreendendo a realização de entrevistas com secretários municipais de Administração e Recursos Humanos, Educação e Assistência Social, responsáveis pela coordenação dos trabalhos da APAE do município e análise de convênios vigentes do município com instituições do terceiro setor que atuam na área da inclusão de pessoas com deficiência.

em pequenos municípios, em que muitas vezes só há uma instituição do terceiro setor com a qual se pode estabelecer parceria para a implantação de determinada política pública inclusiva, não se viabilizaria um concurso de projetos. Contudo, não há impedimentos para a construção democrática dos parâmetros da parceria no âmbito da conferência e do conselho municipal de direitos da pessoa com deficiência, como também para a publicação de um edital com metas e critérios de avaliação de resultados. O poder público não pode se omitir da tarefa de estabelecer as diretrizes das políticas públicas de inclusão e garantir seu financiamento, deveres expressos na CRFB/88. Além disso, um sistema semelhante ao SICONV poderia tornar mais eficiente o controle, não só financeiro, mas sobretudo de resultados, da execução das parcerias, com procedimentos transparentes e institucionalizados.

No que se refere ao controle dessas parcerias, observa-se que os Tribunais de Contas têm constituído um espaço importante de orientação e controle da administração pública na realização de suas parcerias com o terceiro setor. Outra instância em que se poderia esperar a realização desse controle é o Poder Judiciário, que apresenta crescente e importante atuação no campo da concretização dos direitos sociais. Por essa razão, realizou-se uma pesquisa na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para verificar quais questões pertinentes às parcerias do Estado com o terceiro setor na implementação de políticas públicas de inclusão de pessoas com deficiência são judicializadas e quais respostas são dadas pelo Judiciário.

Nessa pesquisa, realizada entre 4 de julho e 4 de agosto de 2013, buscaram-se, inicialmente, todos os julgados disponíveis no Portal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, até a data de sua conclusão, que contemplassem, como critério de busca, a palavra-chave 'APAE', escolhida por se tratar da instituição mais conhecida e com maior capilaridade que atua no atendimento das pessoas com deficiência. Foram encontradas 1.679 decisões, porém a maioria delas não tratava de questões pertinentes ao objeto desta pesquisa, referindo-se, por exemplo, à atuação da referida entidade em defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

Assim, passou-se a incluir como critério para refinar a busca a expressão 'convênio', restando somente dez acórdãos, que compreendiam:

duas ações de obrigação de fazer referentes aos direitos à educação e saúde da pessoa com deficiência (Processos nº 0219965-63.2012.8.26.0000 e 0003128-21.2008.8.26.0625); quatro ações criminais (Processos nº 0005187-57.2007.8.26.0482, 0001134-73.2008.8.26.0619, 0001931-63.2006.8.26.0637 e 9228075-39.2005.8.26.0000); uma ação referente a desvio de verbas da educação para outras finalidades e não aplicação do percentual orçamentário mínimo na educação exigido pela CRFB/88 pelo município que firmou o convênio (Processo nº 9154037-90.2004.8.26.000); duas ações referentes à isenção tributária (Processos nº 9178367-88.2003.8.26.0000 e 9121198-80.2002.8.26.0000); e uma corresponde a maus-tratos a alunos da instituição (Processo nº 9026196-83.2002.8.26.0000).

Também foram combinadas as palavras-chave 'APAE' e 'desvio', a fim de verificar se havia decisões pertinentes a irregularidades em convênios, tendo sido encontrados 38 acórdãos referentes a ações civis públicas relacionadas, por exemplo, à improbidade administrativa de dirigentes acusados de praticar atos como desvio de finalidade e desvio de recursos públicos que deveriam ser empregados na instituição (SÃO PAULO, 2013a, 2013b).

Tais resultados permitem concluir que o Judiciário paulista tem se mostrado uma arena em que se busca a defesa dos direitos das pessoas com deficiência em virtude da omissão do poder público, bem como para tratamento de "casos patológicos" de parcerias do Estado com o terceiro setor, ou seja, quando são utilizadas para desvio de finalidade ou de recursos públicos ou para tentar evitar a aplicação de normas pertinentes a licitações e contratação de pessoal para a administração pública.

Por outro lado, não têm chegado ao Judiciário demandas referentes à qualidade dessas parcerias, como, por exemplo, ações decorrentes do cumprimento de metas estabelecidas em convênios ou termos de parceria. Algumas hipóteses podem explicar esse fato: (i) não há suficiente controle nem da administração pública nem da sociedade civil sobre a verificação dos resultados qualitativos das parcerias, de maneira que não se tem conhecimento adequado sobre os problemas existentes; (ii) ao contrário de outros temas, como a exigência da garantia de direitos sociais diretamente pelo Estado (como medicamentos e vagas em creche), ainda não há suficiente

organização e mobilização da sociedade para levar ao Judiciário demandas pertinentes à qualidade das parcerias com o terceiro setor; (iii) o Judiciário não seria a instituição adequada para enfrentar esse tipo de questão[21]. Diante disso, parece que os conselhos municipais, dos quais, inclusive, participam as instituições que atuam na inclusão das pessoas com deficiência, constituem o espaço mais adequado para a realização do controle sobre as parcerias.

5 CONCLUSÃO

Em síntese, as normas constitucionais, internacionais (incorporadas à CRFB/88), legais e regulamentares estabelecem um amplo rol de direitos às pessoas com deficiência, a fim de lhes assegurar a inclusão na sociedade e o pleno exercício da cidadania, com fundamento no princípio da igualdade, de maneira que o desafio que permanece encontra-se muito mais no campo executivo do que no legislativo. Por essa razão, merece especial atenção o estudo das políticas públicas, instrumentos por excelência de atuação do Estado contemporâneo no cumprimento de suas funções. Ocorre que, em um contexto de crescente complexidade social e anseio por uma democratização do Estado e da sociedade que não se limite ao sistema representativo, tanto a elaboração quanto a execução das políticas públicas, para que seus propósitos sejam atingidos, devem ocorrer em parceria com a sociedade civil organizada. Isso é especialmente relevante no campo das políticas de inclusão das pessoas com deficiência, como já destacado, tanto pelas dificuldades de os municípios executarem diretamente essas políticas quanto em decorrência da força e da qualificação das instituições que atuam nesse campo.

Contudo, da mesma forma que em outros setores, existem grandes dificuldades para as parcerias do Estado com o terceiro setor cumprirem seus propósitos emancipatórios e de ampliação da eficiência do gasto público e da qualidade das políticas públicas na área da inclusão das pessoas com deficiência. Isso se deve, por exemplo, à fragilidade dos mecanismos de controle da sociedade civil, à reduzida utilização de instrumentos

21 Dentro dos limites deste trabalho, não foi possível desenvolver cada uma dessas hipóteses, mas parece que as três estão simultaneamente corretas.

introduzidos por normas editadas no contexto da reforma do aparelho do Estado, como os concursos de projetos, à dificuldade de estabelecer metas e avaliação de resultados, à falta de critérios e parâmetros precisos para a formação das parcerias e à omissão do poder público em cumprir seu papel de articulação e mobilização da sociedade em torno de projetos democraticamente construídos.

Na esfera legislativa, como resultado da denominada Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, discute-se, há mais de uma década, o Projeto de Lei nº 3.887/2004, que dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais, pretendendo estabelecer um marco regulatório para o terceiro setor. O projeto prevê, entre outros dispositivos, a obrigatoriedade de inscrição em um cadastro nacional de desse tipo de organização, o dever de prestar contas anualmente ao Ministério Público do que recebem por meio de convênios ou subvenções, de origem pública ou privada, e o condicionamento do recebimento de fomento governamental às instituições que recebam a qualificação como OSCIP ou organização social ou, então, detenham título de utilidade pública federal ou atestado de registro fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Sua aprovação representaria um passo importante para o fortalecimento do terceiro setor e de sua atuação em parceria com o Estado.

Entretanto, além de reformas jurídico-institucionais, são necessárias mudanças políticas e culturais para a resolução dos problemas descritos. Incorporar a cultura do estabelecimento de metas e controle de resultados tanto na administração pública quanto no terceiro setor, por exemplo, constitui um grande desafio. Somente com esses avanços, as parcerias do Estado com o terceiro setor cumprirão plenamente seu papel de ampliar a eficiência e a qualidade das políticas públicas de inclusão de pessoas com deficiência, como também a democratização da administração pública, deixando de, muitas vezes, ser utilizadas como meros instrumentos para desincumbir o Estado do cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, com a finalidade de redução de despesas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência**. 4. ed. Brasília, DF: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 2011. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/a-protecao-constitucional-das-pessoas-com-deficiencia_0.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2013.

_____. Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2008a.

_____. Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 1999b.

_____. Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2007.

_____. Decreto n. 6.428, de 14 de abril de 2008. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2008a.

_____. Decreto n. 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 da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

_____. Decreto n. 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 2011b.

_____. Decreto n. 7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011a.

_____. Decreto n. 8.180, de 30 de dezembro de 2013. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2013a.

_____. Decreto n. 8.244, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2014.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 maio 1998.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999a.

_____. Projeto de Lei n. 3.887, de 5 de julho de 2004. Altera o inciso I do art. 3º da Lei nº 5.768, de 1971. **Câmara dos Deputados**, Atividade Legislativa, Projetos de Lei e Outras Proposições, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259668>. Acesso em: 5 ago. 2013.

_____. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **3ª Conferência Nacional**. 2012. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conferencia/propostas-finais>. Acesso em: 6 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TC-015.568/2005-1**: relatório de auditoria. Disponível em: <www.tcu.gov.br/.../judoc%5CAcord%5C20090616%5C013-032-2008-7>. Acesso em: 15 jul. 2013b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O conceito de política pública em direito. In: _____. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTI, Rosangela Batista. Avanços e desafios da participação social no Brasil. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (Org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 86, v. 737, p. 11- 22, mar. 1997.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (Org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 203-214.

FRANCO, Augusto de. **Terceiro setor**: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento. Brasília, DF: AED, 2003.

FRINCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico-legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Terceiro Setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIP. In: _____. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 213-259.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção internacional dos direitos das pessoas com deficiência**. Nova Iorque, 2007.

_____. **Declaração universal dos direitos humanos**. Genebra, 1948.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo referente às contas do prefeito municipal de Jaboticabal do exercício de 2009**: TC-000453/026/09. São Paulo: TC-SP, 2009.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação n. 0002938-80.2008.8.26.0165. Relator: Wanderley José Federighi. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 14 mar. 2013a.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação n. 0002101-70.2011.8.26.0213. Relator: Amorim Cantuária. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 1 mar. 2013b.

SILVA, Vini Rabassa da. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Org.). **Controle social de políticas públicas**. São Paulo: Paulus, 2007.

Correspondência | Correspondence:

Murilo Gaspardo
Rua Maestro Grossi, 508, Nova Jaboticabal, CEP 14.887-036. Jaboticabal, SP, Brasil.
Fone: (16) 3203-1174.
Email: murilogaspardo@franca.unesp.br

Recebido: 08/06/2014.
Aprovado: 11/08/2014.

Nota referencial:

GASPARDO, Murilo. Políticas públicas de inclusão de pessoas com deficiência. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 16, n. 2, p. 129-161, maio/ago. 2014. Quadrimestral.