



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



## **V CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ MATERIAL DE APOIO**

### **EIXO 1 – Estratégias para manter e aprimorar o controle social assegurada à participação das pessoas com deficiência**

Huáscar Fialho Pessali<sup>1</sup>

Professor do [Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas](#) da UFPR

Coordenador do [Observatório dos Conselhos](#) da UFPR

Para começar nosso diálogo sobre o Eixo 1, vamos observar algumas definições que podem nos servir de baliza – três para sermos precisos. Partimos da premissa que a conferência é um momento importante das políticas públicas em geral, e intimamente relacionado com o funcionamento dos conselhos de políticas. A conferência e os conselhos são partes de um sistema de participação para que o controle social aconteça na localidade em que nós, cidadãos, vivemos.

Primeiro, vamos definir as conferências de políticas públicas. As conferências são vistas como espaços institucionais preenchidos por representantes do governo e da sociedade civil para diálogo e tomada de decisão a respeito das diretrizes gerais de uma determinada política pública – como as que se voltam aos direitos da pessoa com deficiência. Elas podem ter caráter consultivo ou deliberativo e acontecer nos três níveis federativos – nacional, estadual e municipal (FARIA et al., 2012; CNAS, 2013).

Segundo, vamos definir os conselhos. Os conselhos também são espaços institucionais ocupados por uma pluralidade de representantes do governo e da sociedade civil. Sua composição pode ser paritária – uma divisão igual de lugares entre os dois grupos – ou não (PESSALI, GOMES, 2020). Na maior parte dos casos

---

<sup>1</sup> Professor Associado no Departamento de Economia e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR. Doutor em Economia pela University of Hertfordshire (2003).



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



essa definição é resultado de um diálogo prévio, mas é sempre possível que novos diálogos possam alterá-la posteriormente. De forma distinta das conferências, os conselhos se envolvem mais diretamente com a ação, ou seja, com a implementação daquelas diretrizes estabelecidas pelas conferências.

Ao estarem mais envolvidos com a implementação das diretrizes de uma política, os conselhos podem ter um rol maior de funções ou atribuições que, em geral, estão estabelecidas na sua lei ou no seu decreto de criação. Seu regimento interno também pode explicar ou detalhar tais atribuições. São elas (OC, s.d.):

- função fiscalizadora, para verificar e sancionar ou não o cumprimento de determinadas políticas e o uso dos recursos públicos na sua área de atuação;
- função deliberativa, com a responsabilidade de decidir sobre políticas públicas a serem implementadas pelo poder público;
- função consultiva, para discutir e responder a propostas de políticas públicas de modo a balizar a decisão do poder público;
- função normativa, para interpretar e criar normas para o funcionamento de uma política ou de entidades públicas a ela ligadas;
- função propositiva, para elaborar propostas de ação e políticas ao poder público.

As funções não são excludentes umas às outras, ou seja, é possível que um conselho tenha mais de uma dessas atribuições. E quanto mais atribuições, maior tende a ser a capacidade de controle social atribuída ao conselho.

Diante desse rol de possíveis atribuições, vamos agora trazer a terceira das definições importantes para o nosso diálogo. O que é o controle social? Uma visão atual oferecida pela Controladoria Geral da União (2021) é a seguinte:

Controle social é o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, ao fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, as ações dos governantes e servidores públicos, as ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, a fim de assegurar que o



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



dinheiro público seja bem empregado em benefício da coletividade. (CGU, 2020, s.p.)

A visão oferecida por esse mesmo órgão já foi diferente, evidenciando também a formulação e a implementação de políticas públicas (OC, 2017). Talvez o uso do termo “controle” passe a impressão de que o princípio em si se refere a um direito (ou mesmo um dever) cujo exercício pode se dar apenas depois das decisões políticas já terem sido tomadas. Para não se limitar a tal entendimento, muitos pesquisadores do tema e cidadãos engajados no esforço de ampliar a democratização do Estado preferem usar termos diferentes – como participação, participação cidadã ou popular, deliberação, política deliberativa, dentre outros. Cada termo apresenta suas próprias limitações, é claro. Por isso é importante compartilharmos um entendimento comum para nosso diálogo, independente da palavra preferida ou da palavra por hábito já muito enraizada nas nossas comunicações.

Sugerimos aqui que nosso entendimento seja o mais amplo possível. Em termos práticos, podemos nos orientar pela lista apresentada acima de atribuições possíveis de um conselho. Quanto mais atribuições lhe forem delegadas, maior será sua capacidade de exercer influência sobre todo o ciclo de políticas públicas.

(Uma breve adição à discussão: se o tema dos ciclos das políticas públicas lhe interessar, há bastante literatura no assunto a ser explorada, além de vídeos na internet que os apresentam de forma didática – veja por exemplo SECCHI, 2014; SABEDORIA POLÍTICA, 2021).

Quanto mais extensa a influência exercida pelo conselho sobre o percurso de uma política pública, maior será o controle social, a efetividade da participação cidadã, ou o alcance da política deliberativa. Desse modo, a terminologia existente encontra um ponto comum que permite passarmos à discussão central do Eixo 1 - “Estratégias para manter e aprimorar o controle social assegurada à participação das pessoas com deficiência.”



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



As estratégias para qualquer ação que envolva uma instituição participativa ou de controle social, por princípio, devem ser pensadas, discutidas e elaboradas a partir de práticas participativas. A conferência provê um espaço para que isso seja colocado em pauta com a participação, por exemplo, de pesquisadores do tema. As pesquisas sobre controle social têm avançado bastante e o conhecimento por elas gerado deve ser colocado à disposição dos fóruns de participação e deliberação.

Pode-se pensar que uma estratégia de ação do conselho corresponda à etapa 3 de formulação de alternativas do ciclo de políticas públicas. A manutenção e a melhoria do controle social são problemas perenes – sua identificação como problema (etapa 1) é a base de existência dos conselhos. Ele já entrou, e está em alta, na agenda (etapa 2), sendo o primeiro Eixo de discussão na conferência. E o que se busca são formas de manter e aprimorar o que se tem (etapa 3). Diferente do modelo básico dos ciclos, porém, estamos aqui tratando de uma política em andamento. Idealmente, o controle social praticado pelos conselhos dos direitos da pessoa com deficiência já passou ele mesmo por todas as etapas do ciclo. Então iniciar um novo ciclo deve estar baseado no que foi feito na etapa 6 – uma avaliação das suas práticas – do que seria o andamento do ciclo anterior. Nem sempre, porém, é possível separar tão nitidamente as etapas, principalmente quando se fala em uma política pública sobre como decidir sobre políticas públicas.

De todo modo, é desejável que façamos o possível nessa direção. Por isso o que sugerimos aqui é a organização da discussão ao redor de cinco elementos indispensáveis de uma política deliberativa e, como tal, buscados, praticados e passíveis de melhoria nos conselhos dos direitos da pessoa com deficiência. Isso pode ser feito de forma interna, obviamente, mas não custa salientar que há pessoas muito capacitadas nas universidades e institutos de pesquisa para ajudar de forma isenta na tarefa. Os cinco elementos sugeridos, uma vez analisados, fornecem um bom diagnóstico para a elaboração de estratégias de manutenção e aprimoramento do controle social. Mas, enfim, que elementos são esses?

O primeiro é o **ASSOCIATIVISMO**.

Se não todos, a grande maioria dos conselhos requer que seus membros sejam representantes de algum grupo da sociedade civil que conseguiu se mobilizar e se organizar. Isso pode cobrir um grande contingente de pessoas e demandas, mas pode ainda deixar lacunas. Há pessoas, por diversos motivos (geográficos, familiares, econômicos, físicos ou emocionais, etc.), que não conseguem se mobilizar e se organizar. Elas, assim, não conseguem cumprir as demandas mínimas existentes para participação nas políticas que lhe interessam e afetam.

A sequência de perguntas abaixo pode ajudar a orientar essa discussão:

- 1) As pessoas com demandas ou necessidades conseguem se organizar para chegar ao conselho ou à conferência local?
- 2) O que precisamos fazer para saber?
- 3) Temos algo instituído para lidar com isso ativamente?
- 4) Se não, o que podemos fazer a respeito?

O segundo elemento é a **INCLUSÃO**.

A participação daqueles envolvidos, interessados ou afetados pelas políticas públicas da área é um pressuposto da política deliberativa. O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE (2012) estabeleceu que “deve ser garantido à Sociedade Civil o percentual mínimo de 50%” e que “um número mínimo de 10 representantes é recomendável.” A depender de outros fatores, como o porte do município e sua cultura de associativismo, o número mínimo recomendável para conselhos específicos pode ser muito diferente. Mas é praticamente impossível que todos consigam incluir, num mesmo momento, representantes de todas as demandas existentes.

Adicionalmente, é possível que nem todos que consigam assento no conselho consigam também se manifestar. Há diversos elementos que acabam por influenciar o comportamento dos representantes no conselho quanto a ativamente se



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



manifestarem. A causa pode ser desde a insegurança com relação a conhecimentos específicos das políticas ou mesmo do funcionamento do colegiado, até a falta de costume da oratória em público, o cansaço da rotina pessoal ou a sensação de que as decisões já foram tomadas e sua manifestação não alteraria em nada o curso das coisas.

Diante disso, há um risco de se perder pluralidade no conselho e tanto a abrangência do controle social quanto a legitimidade da instituição são reduzidas. Para pensar uma estratégia que evite esse enfraquecimento – muito para o contrário – algumas perguntas podem ser feitas para um diagnóstico mais claro:

- 1) Temos a necessária pluralidade? Não é possível ter todos ao mesmo tempo, mas permitimos que haja rotatividade para que todos possam ser contemplados?
- 2) Quem deveria participar está participando? Se não está, por qual motivo?
- 3) Temos algo instituído para facilitar, garantir e promover a pluralidade?
- 4) Quem pode se manifestar?
- 5) Quem pode se expressar está se expressando? Se não está, qual o motivo?
- 6) Temos algo instituído para facilitar, garantir e promover as manifestações?

A discussão dessas questões pode certamente se aproveitar do diálogo feito sobre associativismo.

O terceiro elemento é o **JULGAMENTO PONDERADO**.

Assim como acontece com a representação tradicional nas instituições legislativas, espera-se que nos conselhos haja condições para que as discussões sejam mais informadas e mais sensíveis aos pontos de vista diversos do que em situações em que as pessoas tivessem que tomar decisões isoladamente. A



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



disposição para se informar melhor, conhecer visões diferentes e para eventualmente admitir que nossa visão inicial pode ser melhorada para que mais possa ser feito também pelos demais faz parte do que se espera das políticas deliberativas. Devemos lembrar que é mais fácil cobrar isso dos outros do que de nós mesmos.

O termo julgamento ponderado se refere à capacidade de uma instituição participativa, como o conselho, em promover entre seus participantes a compreensão tanto das questões técnicas do seu campo de atuação (isso inclui tanto questões de tecnologia quanto legais), quanto das suas diferentes perspectivas ou posições (PESSALI, GOMES, 2020; XAVIER et al., 2020; LIND, 2019). Espera-se que nosso julgamento inicial seja melhorado pelas ponderações que o melhor conhecimento técnico e a oportunidade de ouvir as experiências e visões de outros envolvidos e afetados provocam.

Para pensar uma estratégia que promova o julgamento ponderado, também podemos partir de algumas perguntas:

- 1) Os outros estão levando em consideração o que eu lhes apresento? E quando eu sou o outro?
- 2) Temos como saber disso para além das percepções pessoais?
- 3) Temos algo instituído para lidar com isso?
- 4) Conhecemos os aspectos técnicos das questões que discutimos?
- 5) Temos como conhecer? Se possível, nos esforçamos para conhecer as diferentes visões técnicas sobre o problema em questão?
- 6) Temos algo instituído para lidar com isso?

O quarto elemento é a **TRANSPARÊNCIA**.

Na noção mais tradicional de controle social que um conselho pode ter como atribuição, é fácil perceber a necessidade de transparência. Nesse caso, a transparência se refere à fácil disponibilidade de informações sobre a execução de uma política pública – como por exemplo sobre a sua programação, sobre os recursos



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



empenhados e aplicados, sobre as pessoas e organizações envolvidas, sobre o andamento da sua execução, e assim por diante. Quando usamos a noção ampliada de controle social, que foi sugerida mais acima, a necessidade de transparência também se amplia e, em especial, se aplica também ao próprio conselho.

O próprio conselho precisa ser exemplo do que cobra. Portanto, uma estratégia que vise assegurar e melhorar o controle social precisa tratar da transparência do conselho, tanto a interna quanto a externa. Em primeiro lugar, o conselho precisa deixar claros, visíveis e compreensíveis aos próprios conselheiros e envolvidos diretamente com sua operação qual é a sua estrutura, quais são suas normas e seu modo de funcionar, qual sua programação, quais são seus atos. Essa é condição necessária para que os conselheiros possam cumprir seu papel. E em segundo lugar, tudo isso precisa ser visível também aos que não estão no conselho, ou seja, à sociedade em geral.

Aqui também podemos nos orientar por algumas perguntas para organizar a discussão de uma estratégia que mantenha e fortaleça as condições necessárias à prática deliberativa:

- 1) Transparência externa: qualquer cidadão sabe a qualquer momento o que fez, está fazendo e vai fazer o conselho? O quanto ele precisa se esforçar para isso?
- 2) Temos como saber, pelo lado dos cidadãos, se eles concordam conosco?
- 3) O que temos instituído para garantir essa transparência?
- 4) Transparência interna: todos os conselheiros sabem como funciona e o que acontece no conselho?
- 5) Como sabemos se eles sabem ou não?
- 6) Temos algo instituído para garantir que isso aconteça?

E o quinto elemento é a **INFLUÊNCIA**.

Por influência, estamos considerando o que pesquisadores e engajados nas práticas participativas tratam por outros termos como incidência, vinculação, ou até





**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



mesmo pelo termo controle social. Novamente tentamos aqui trazer todas as nuances para um ponto comum na terminologia.

A influência se refere à intensidade do impacto causado pela ação ou decisão do conselho sobre a política pública. Por exemplo, há conselhos com função deliberativa cujas decisões tomadas precisam ser seguidas pelo executivo. Há conselhos com função fiscalizadora cujo acompanhamento da execução de uma decisão lhe permite intervir em seu andamento. Há conselhos que, embora tenham apenas função consultiva, buscam respaldo científico para balizar suas decisões e assim buscam ampliar a legitimidade e o alcance de suas decisões.

A cartilha do CONADE (2012) sugere que os conselhos dos direitos da pessoa com deficiência tenham todas as funções listadas mais acima. Então podemos debater se estão previstas e sendo praticadas no nosso conselho. Algumas perguntas, por fim, podem iniciar o debate:

- 1) As decisões tomadas pelo conselho são vinculantes, ou seja, precisam ser implementadas pelo executivo?
- 2) O conselho acompanha, está preparado para intervir, e avalia o resultado das decisões tomadas?
- 3) O conselho conta com respaldo científico sobre suas ações?
- 4) O que temos instituído para tratar dessas questões?

Talvez esse conjunto de questões deflagre uma discussão que extrapole o tempo reservado para a conferência. Se isso acontecer, será um ótimo resultado. A diversidade dos conselhos trará respostas diferentes para as questões, que podem reverberar quando estivermos de volta em casa, provocando os debates locais. A conferência ajuda a promover o julgamento ponderado com a troca de experiências e a cooperação. Desejamos com isso que as discussões do **EIXO 1 - Estratégias para manter e aprimorar o controle social assegurada à participação das pessoas com deficiência** sejam mais um estímulo ao uso e à melhoria das instituições inclusivas para com elas melhorar as políticas de inclusão das pessoas com deficiência.



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



## REFERÊNCIAS

**IMPORTANTE: Todas as referências aqui listadas foram pensadas também como sugestão de leitura.**

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **O que são conferências?** Paraná, 2013. Disponível em:  
[https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselho\\_assistencia\\_social/o\\_que\\_sao\\_conferencias.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselho_assistencia_social/o_que_sao_conferencias.pdf). Acesso 28 de ago. 2021.

CONADE - CONSELHO NACIONAL Dos DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. **Cartilha orientadora para criação e funcionamento dos Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência**. 2 ed. Brasília: CONADE, 2012.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, pp. 249-284, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000100011>. Acesso 28 de ago. 2021.

LIND, Colene J. Everyday epistemologies: what people say about knowledge and what it means for public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 15, n. 3, p. 1-20, 2019.

OC – OBSERVATÓRIO DOS CONSELHOS. **O que são os conselhos**. Curitiba, S.d. Disponível em: <https://observatoriodosconselhos.weebly.com/conselhos.html>. Acesso 28 de ago. 2021.



**COEDE**  
CONSELHO ESTADUAL DOS  
DIREITOS DA PESSOA COM  
DEFICIÊNCIA



OC – OBSERVATÓRIO DOS CONSELHOS. **Controle Social** – Conselhos municipais e Controle

Social [https://observatoriodosconselhos.weebly.com/uploads/1/0/1/8/101836616/porta\\_l\\_da\\_transparencia\\_27marco2017.pdf](https://observatoriodosconselhos.weebly.com/uploads/1/0/1/8/101836616/porta_l_da_transparencia_27marco2017.pdf). Curitiba, 2017. Disponível em:  
[https://observatoriodosconselhos.weebly.com/uploads/1/0/1/8/101836616/porta\\_l\\_da\\_transparencia\\_27marco2017.pdf](https://observatoriodosconselhos.weebly.com/uploads/1/0/1/8/101836616/porta_l_da_transparencia_27marco2017.pdf). Acesso 28 de ago.2021.

PESSALI, Huáscar; GOMES, Bruno M. A. 2020. **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPress, 2020, 294p.

SABEDORIA POLÍTICA. **Ciclo de Políticas Públicas**. SABEDORIA POLÍTICA, 2021, 1 vídeo (15:58 min.) Disponível em:  
<https://www.youtube.com/watch?v=78fgzqFATR0>. Acesso 28 de ago. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

XAVIER, Maria Letícia Barbosa; SILVA, Greg Jordan Alves; BRAGA, Andréa Luiza Currealinho. “Bens democráticos e democracia participativa: análise dos bens democráticos no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba.” In: PESSALI, H.; GOMES, B. M. A. **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPress, 2020, p. 73-94.