

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO – LBI (2000 – 2015)

Luiz Paulo da Silva Braga
Instituto Benjamin Constant
luizpaulobraga@ibc.gov.br

1. INTRODUÇÃO

A Lei Brasileira de Inclusão – LBI (Lei 13.146/2015), também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, é o dispositivo legal nacional que garante “o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015). Editada em julho de 2015, a LBI entrou em vigor em janeiro de 2016, após cumprir seu período de vacância, e possibilita desde então que mais de 45 milhões de brasileiros com algum tipo de deficiência (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010) tenham garantidos direitos de naturezas diversas.

Como consta no parágrafo único de seu artigo 1º, a LBI tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) e seu Protocolo Facultativo, cuja efetividade foi dada no país pelo Decreto Legislativo 186/2008 e pelo Decreto Presidencial 6.949/2009. Nessa perspectiva, a criação e a promulgação da Lei colocam em prática medidas gestadas em um arranjo político e diplomático internacional do qual o Brasil participou, e que culminou na assinatura da referida Convenção em Nova Iorque, no ano de 2007 (ARAÚJO; COSTA FILHO, 2015; GABRILLI, 2016; MAIOR, 2017).

Contudo, a discussão no Brasil sobre a necessidade de um dispositivo legal que garantisse o exercício pleno da cidadania às pessoas com deficiência antecede a Convenção. O projeto de lei que versava sobre a criação de um “Estatuto da Pessoa com Deficiência” foi apresentado ao Congresso Nacional pela primeira vez no ano 2000. A partir da ratificação do referido instrumento internacional de garantia de direitos humanos da ONU, houve no cenário político do país uma série de mobilizações e ações visando à alteração deste projeto inicial e à sua aprovação.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Em mais de 15 anos de tramitação legislativa, a LBI foi construída e amadureceu em meio a interlocuções e disputas entre diferentes setores políticos e sociais (LÔBO, 2016). Instituições e sujeitos ligados à pauta dos direitos das pessoas com deficiência ora se colocaram a favor e ora se opuseram às propostas apresentadas pelo legislativo, contribuindo ativamente para o desenvolvimento do texto da Lei. No campo político, não foi diferente e houve articulações entre representantes de espectros políticos distintos, buscando alcançar um objetivo em comum: a promulgação da LBI.

Este trabalho, de caráter documental e abordagem qualitativa, é uma tentativa de colaborar com o entendimento deste imbricado processo. Para tanto, será mobilizado o Modelo dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*), desenvolvido pelo cientista político John W. Kingdon (KINGDON, 2011; ZAHARIADIS, 2007). Compreender melhor a construção da Lei Brasileira de Inclusão significa entender de que modo ocorreu a conformação de uma política pública que busca responder a uma demanda da sociedade – a inclusão de pessoas com deficiência –, mas também pode desvelar processos políticos de distribuição de poder e de recursos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

2. A LBI COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO

Entende-se aqui como políticas públicas as ações ou instrumentos políticos que viabilizam a resolução, o combate ou a mitigação de um problema ou questão social (VELASQUES, 1999). As políticas públicas, portanto, envolvem a definição de objetivos e de estratégias de atuação e a alocação de recursos para atingi-los (SARAVIA, 2007). Elas geralmente emanam de uma autoridade pública, com legitimidade para executá-la ou delegar a execução (CONDE, 2012). Apesar disso, elas não mobilizam apenas os governantes, mas contam também com a participação ativa de outros sujeitos e entidades atingidos pelas situações-problema ou envolvidos com elas de alguma forma.

A discussão sobre a igualdade de direitos e a inclusão das pessoas com deficiência estão presentes de maneira substancial na sociedade e no ordenamento jurídico brasileiros desde o fim da década de 1980, período de redemocratização do país. Ainda, em 1987, o Brasil assumiu – com 12 anos de atraso – as recomendações da ONU constantes na Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral do órgão internacional em 1975. O país fez uma Emenda à Constituição de 1967,

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

assegurando às pessoas com deficiência “a melhoria de sua condição social e econômica” (PEREIRA, SARAIVA, 2017, p. 181).

No ano seguinte, com a promulgação da atual Constituição, o Estado Democrático de Direito passa a ter como base os direitos e garantias fundamentais, além dos direitos civis e políticos. A atual Constituição abandona o assistencialismo, então presente na legislação e nas políticas públicas, e adota como modelo a integração social da pessoa com deficiência (COSTA, 2008). Permeia o texto constitucional a noção de igualdade, mencionada em trechos garantidores de direito à educação, inclusão social, proibição à discriminação em razão da deficiência no mundo do trabalho, direito à acessibilidade e a reserva de vagas em concursos públicos (ARAÚJO; COSTA FILHO, 2015).

A Emenda Constitucional 45/2004 permitiu atribuir a tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos o valor de emenda constitucional (BRASIL, 2004). A prerrogativa foi usada pelo legislativo brasileiro pela primeira vez no caso da Convenção da ONU de 2007 (ARAÚJO; COSTA FILHO, 2015). A manobra atribuiu um valor simbólico e legal ainda maior ao tema, que se tornou constitucional. Esse valor se materializa na LBI, dispositivo que executa o previsto na Emenda Constitucional e na Convenção. Nesse sentido, embora preconize não repetir direitos já previstos na legislação, a LBI alterou instrumentos legais existentes para adequá-los à Convenção. Seja os que tratavam especificamente sobre os direitos das pessoas com deficiência, seja outros de aspecto mais geral, como o Código Eleitoral, o Código de Defesa do Consumidor, o Código Civil e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A principal inovação trazida pela LBI no âmbito legal é a alteração no conceito de deficiência, que já foi concebida a partir do modelo biomédico, ou seja, considerada um atributo apenas do indivíduo, diretamente causado por doença ou trauma. Atualmente, a definição de deficiência é pautada no modelo biopsicossocial (PASCHOAL, 2017), perspectiva que desloca a experiência exclusivamente do sujeito ao levar em consideração a interação dele com aspectos do meio social. É esse processo que contribui para a criação de barreiras atitudinais, culturais e físicas, que não permitem às pessoas com deficiência o desenvolvimento pleno de suas capacidades (BRASIL, 2015).

Isso significa que a deficiência se desloca do indivíduo e de suas características e passa a ser vista como fruto da incapacidade da sociedade e do Estado de oferecer recursos

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

para que as pessoas com algum impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial exerçam plenamente seus direitos. Sob esta perspectiva, a LBI procura estabelecer critérios e mecanismos para que essa parcela da população tenha seus direitos garantidos. A Lei abandona, dessa forma, as abordagens marcadas pelo já citado assistencialismo e pelo capacitismo, o preconceito estrutural contra pessoas com deficiência, que faz com que elas sejam entendidas como naturalmente menos capazes ou excepcionais (CAMPBELL, 2008). Como exemplo, destacam-se as alterações realizadas pela Lei no que diz respeito a dois aspectos. O primeiro é a capacidade civil das pessoas com deficiência, que deixaram de ser legalmente entendidas como absolutamente incapazes, passando a relativamente incapazes, a depender do ato da vida civil e das características, temporárias ou permanentes, dos sujeitos envolvidos. E o segundo é a inclusão educacional, uma vez que a Lei assegura a oferta de vagas e de atendimento especializado a alunos com deficiência, tanto na rede pública como na privada.

Importa destacar, por fim, a construção inclusiva da Lei. Sob o lema “Nada sobre nós sem nós”, que defende dar voz às pessoas com deficiência por meio de sua participação em processos e tomadas de decisão que as envolvam (SASSAKI, 2010), o projeto de lei foi disponibilizado on-line para consulta pública em plataforma acessível a pessoas com deficiência visual e outras deficiências físicas. Além disso, suas páginas foram convertidas em vídeo com tradução em Libras. Eventos regionais foram realizados com o objetivo de ouvir e incluir, na Lei, as demandas do maior número possível de pessoas com deficiência e das entidades que as representam (GABRILLI, 2016).

Com base na definição apresentada e nos aspectos, na amplitude e na finalidade da LBI, é possível entendê-la como uma política pública (LÔBO, 2016). Respalhada por um dispositivo constitucional, a Lei estabelece parâmetros, diretrizes e penalidades para que o processo de inclusão da pessoa com deficiência possa ser alcançado em várias dimensões da vida social. E, assim como construir e implementar políticas públicas, analisar esse fenômeno é complexo, já que geralmente ele mobiliza atores sociais e instituições diversas, de interesses e demandas igualmente múltiplos e por vezes difusos (CONDE, 2012). Os modelos de análise são ferramentas que contribuem com o desenvolvimento deste tipo de exame.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

3. O MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS (*MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK*)

Há várias formas de se analisar a construção e a emergência de uma política pública. A seleção dos modelos e linhas analíticas geralmente varia conforme os objetivos de quem está a frente da investigação (SARAVIA, 2007) e de sua adequação ao objeto de análise. O surgimento de trabalhos e estudos voltados a esse tipo de análise cresceu a partir da década de 1960, inicialmente nos Estados Unidos (HAM; HILL, 1993). Elas são devedoras das contribuições teóricas da Ciência Política, mas também mobilizam ferramentas de áreas como a Economia, a História e a Sociologia, definindo-se, dessa forma, como um campo de estudo multidisciplinar (ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

Ao se debruçar sobre a ação pública, a análise permite que o sistema político seja desvelado e seus mecanismos e lógica de funcionamento sejam mais bem compreendidos (ARAUJO; RODRIGUES, 2017; CONDE, 2012). Nesse sentido, o Modelo de Fluxos Múltiplos procura explicar por que alguns problemas se tornam importantes para o governo em detrimento de outros. Para o autor, a agenda governamental é estabelecida em função do universo de problemas ocorrendo na sociedade em um determinado intervalo de tempo (ZAHARIADIS, 2007). Desse grupo de questões, algumas vão se destacar e darão origem a políticas públicas.

O processo de formação da agenda governamental, entendido por Kingdon como uma espécie de seleção de problemas, é afetado por três fluxos decisórios (*streams*): o primeiro é o fluxo dos problemas (*problems*), que engloba o problema em si, ou seja, um fenômeno ou evento identificado pelo poder público como passível e digno de intervenção. Um problema pode ser evidenciado por desastres, crises, monitoramento e desdobramentos de políticas já existentes ou mesmo por uma experiência pessoal de alguém com poder de decisão.

O segundo é o fluxo das soluções (*policies*), que é o conjunto de respostas viáveis elaboradas e debatidas por comunidades políticas específicas – parlamentares, intelectuais, especialistas etc. Essas alternativas não são, para Kingdon, consequência direta da identificação prévia de um problema. Dessa forma, para o autor, por vezes soluções já elaboradas são aplicadas a problemas que emergem posteriormente.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

O terceiro é o fluxo da política (*politics*) que envolve o ambiente macropolítico e suas três variáveis: a) o sentimento nacional, que são “situações em que um grande número de pessoas em um país partilha ideias comuns” (KINGDON, 2011, p. 146); b) as forças políticas organizadas, encabeçadas pelos partidos políticos, que vão apoiar ou se opor às questões colocadas e medidas tomadas; e c) as mudanças governamentais, que são, basicamente, as trocas ocorridas no governo, de agentes políticos ou de agentes públicos. Esta última dimensão do fluxo é, para Kingdon, a que mais gera alterações na agenda política (ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

O autor defende que os três fluxos percorrem caminhos distintos e se desenvolvem com certa autonomia uns dos outros, de acordo com suas próprias regras de funcionamento (ZAHARIADIS, 2007). Porém, em determinados momentos, e sob determinadas condições, ocorre a convergência dos três, impulsionada principalmente pela eclosão de um problema – que capta a atenção das autoridades – ou por alterações no fluxo política – como trocas de governantes com linhas de ação distintas ou pressão da opinião pública em relação à determinado tema, ou seja, alteração no sentimento nacional. Essa convergência gera a chamada “janela de oportunidade política”, momento propício para que um problema seja inserido na agenda de decisões.

Um componente importante para compreender o mecanismo de confluência dos fluxos é a ação dos atores envolvidos no processo. Em linhas gerais, Kingdon os divide em dois grupos: os atores visíveis, que são os ocupantes de cargos públicos, e os atores invisíveis, que são os especialistas sobre o tema, a opinião pública, representantes de interessados na resolução de determinados problemas etc. Cada grupo possui suas próprias linhas e ferramentas de atuação: enquanto os atores visíveis contam, em geral, com a legislação e as competências legais de que são investidos, os invisíveis geralmente detêm a autoridade, o reconhecimento e o capital intelectual ou a vivência para elaborar decisões e indicar a mais adequada.

De qualquer um dos dois grupos pode surgir os chamados empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*). Eles são atores dispostos a investir tempo, energia, influência e recursos materiais para fazer com que determinado problema entre para a pauta governamental. A habilidade do empreendedor é o que vai determinar se um

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

problema será ou não incluído no processo de tomada de decisão, fomentando, dessa forma, a promoção de políticas públicas (KINGDON, 2011).

É possível concluir que o modelo de fluxos múltiplos se apresenta como um esquema interpretativo mais alinhado a uma lógica contingencial do que determinista. O desenvolvimento de políticas públicas seria, portanto, fruto das tensões, mas sobretudo da confluência entre problemas, soluções disponíveis e o cenário político, concatenados pela ação dos agentes com eles envolvidos. Nesse sentido, a existência de um problema por si só, independente de sua gravidade, não é o fator que determina se ele será ou não priorizado pelos governantes.

4. ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA LBI

Como visto, a conformação do texto final da Lei Brasileira de Inclusão, assim como o seu trâmite nas casas legislativas, foi diretamente influenciada pela Convenção Internacional da ONU. Desse modo, para efeito de análise, considera-se aqui duas fases da construção da lei: a primeira de 2000 a 2006, antes da Convenção; e a segunda, depois da Convenção, de 2007 até a sua homologação, em 2015.

Na primeira fase, os Projetos de Lei (PL) em questão eram o PL nº 3.638/2000 e o PL nº 006/2003, que tramitavam em paralelo, o primeiro na Câmara dos Deputados e o segundo no Senado. Os dois projetos são de autoria de Paulo Paim (Partidos dos Trabalhadores – PT), na condição primeiramente de deputado e depois de senador, os dois mandatos pelo Rio Grande do Sul. Já na segunda fase, o projeto de lei em questão era o PL 7.699/2006, surgido na câmara a partir do encaminhamento do PL nº 006/2003.

A primeira fase da tramitação teria sido marcada por um conflito ideológico e de interesses dentro dos movimentos sociais e órgãos representativos das pessoas com deficiência (LÔBO, 2016). Parte deles era contra a criação da Lei, por considerá-la desnecessária, uma vez que, como visto, já havia, desde 1988, leis e decretos voltados aos direitos desta parcela da população (FERREIRA, 2013). Destacam-se aqui a Lei 7.853/1989, que dispõe sobre o apoio do Estado às pessoas com deficiência e define crimes relativos a elas; a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que assegura o direito à educação especial e prevê recursos pedagógicos específicos para alunos com deficiência; e a Lei 10.098/2000, que trata de acessibilidade.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Portanto, na perspectiva do grupo contrário ao então chamado “Estatuto do Portador de Necessidades Especiais”, o que faltava era a fiscalização do cumprimento dessa legislação (LANNA JÚNIOR, 2010). Também era questionado o caráter segregador de um instrumento legal exclusivo para tratar de direitos de pessoas com deficiência, quando o ideal seria que as leis gerais abarcassem a pauta – como no caso da LDB e da própria Constituição.

Do outro lado da disputa, estava o Congresso Nacional. Os deputados envolvidos nas discussões do projeto de Paim acreditavam que, a despeito dos dispositivos legais já existentes, era necessário unificar a pauta em um texto único, com força de lei, gozando, dessa forma, de eficácia plena (LÔBO, 2016). Além disso, seria preciso prever sanções mais rígidas aos que descumprissem as normas, algo inexistente na legislação que já existia. Desse modo, a tendência naquele cenário era de concordância entre os que detinham o poder de decisão e os atores invisíveis a favor da criação do Estatuto.

Não significa, contudo, que houvesse total consenso entre os dois grupos. Isso porque, entre as entidades representativas das pessoas com deficiência visual favoráveis à criação do estatuto, havia o entendimento de que a proposta dos dois projetos de lei era mais voltada para a tutela e o assistencialismo do que para a garantia de direitos (LANNA JÚNIOR, 2010). Movimentos sociais, associações e outras organizações não-governamentais passaram então a pressionar os legisladores para que a proposta fosse ajustada. O campo principal de desenvolvimento desta tensão eram eventos em que a proposta de lei era debatida (PAIM, 2007). Nessa fase, foram promovidos 800 encontros com a participação de mais de 15.000 pessoas, além de grupos de discussão e consultas públicas realizadas pela internet.

Os espaços de discussão foram, portanto, muitas vezes organizados por quem detinha o poder de decisão, ou seja, o poder público. Nesse sentido, é possível afirmar que a proposta de uma política pública voltada para pessoas com deficiência surge no campo político brasileiro em um modelo de cima para baixo (*top down*). A população interessada, todavia, foi ouvida posteriormente para ajustá-lo, mas não sem antes precisar se articular para exigir adequações na proposta que atendessem às suas demandas.

Nesse cenário, importa destacar ainda a atuação do Executivo Federal, especialmente por meio da ação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Deficiência (CONADE). O órgão é um dos principais meios pelo qual as demandas das entidades representativas são levadas ao poder público (FERREIRA, 2013). Além do CONADE, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, as Assembleias Legislativas Estaduais e o Ministério Público também apoiaram e mediaram as discussões e o diálogo entre a sociedade civil e os legisladores (PAIM, 2007; GABRILLI, 2016).

O evento que marca o fim dessa primeira fase de construção da LBI foi também responsável por pausar a sua tramitação legislativa. Isso porque, com a emergência das discussões no país sobre o texto da Convenção da ONU, tanto o poder público como a sociedade civil voltaram seus esforços para a questão. Houve, portanto, um consenso de que, para retomar a discussão sobre a Lei, era necessário primeiro que a Convenção fosse homologada. O documento da ONU põe fim aos conflitos da primeira fase de construção da LBI. Agora, o projeto de lei assumia a missão de adequar a legislação existente ao texto da Convenção. Além disso, o alinhamento teórico e jurídico do documento ratifica o defendido pelos movimentos sociais e entidades representativas das pessoas com deficiência visual. Como visto, a concepção de deficiência e de pessoa com deficiência foi sensivelmente alterada, com a valorização da inclusão e da garantia de direitos e a rejeição ao assistencialismo e ao capacitismo.

Em 2012, cinco anos depois da assinatura da Convenção, o projeto de lei voltou a tramitar no Congresso. Chama atenção nessa fase a criação da Frente Parlamentar Mista de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, presidida pela então deputada por Alagoas, Rosinha da Adefal (Partido Trabalhista do Brasil – PT do B). A Frente ficou responsável por adequar o texto da Lei ao da Convenção e a então deputada federal por São Paulo, Mara Gabrilli (Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB), foi designada relatora do texto. Para tanto, foi organizado um grupo de trabalho (GT) para subsidiar as alterações e avaliá-las (GABRILLI, 2016). O GT era composto por juristas e intelectuais atuantes na área, além de representantes dos movimentos sociais e das entidades representativas. A ação foi promovida em articulação com a então Secretaria de Direitos Humanos (SDH), ligada à Presidência da República.

Assim, como na primeira fase de construção da lei, o texto foi debatido com a sociedade, desta vez por meio de consultas e audiências públicas, realizadas entre 2013 e 2014. Agora, a principal tensão entre os legisladores e a sociedade civil era o retrocesso

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

de direitos. Havia o receio de que, ao se discutir no Congresso temas já previstos em lei, direitos conquistados fossem revistos (LÔBO, 2016; GABRILLI, 2016). A questão foi conciliada pelo GT ao publicar, ainda no início dos trabalhos, uma carta na qual se comprometia com a sociedade a não permitir que direitos já estabelecidos e conquistados em lei sofressem revogação.

Com base no exposto, é possível recorrer ao modelo de fluxos múltiplos (KINGDON, 2011) para mapear de que forma a LBI foi construída. Em primeiro lugar, identifica-se, no fluxo problema, o fator gerador da crise que desencadeia à inclusão do tema “direitos de pessoas com deficiência” na pauta política: a dificuldade de aplicar, e de fiscalizar a aplicação, da legislação existente. Isto porque, como demonstrado, não havia, na primeira fase de construção da Lei, um consenso entre os legisladores e a sociedade civil de que os dispositivos existentes eram insuficientes; o problema da aplicabilidade, por outro lado, era consenso.

Nesse cenário, a atuação do empreendedor político – personificado inicialmente por Paulo Paim – também foi fundamental para que o problema pudesse ser identificado, delimitado e ganhasse destaque. A trajetória política de Paim no Congresso é marcada pela defesa do direito de minorias. Além da Lei Brasileira de Inclusão, o parlamentar esteve diretamente envolvido com a proposição do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) e do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). Paim, portanto, possuía expertise, discurso de autoridade e interesse eleitoral e político em evidenciar a pauta.

O fluxo de soluções é o que apresenta a maior profusão de conflitos. O empreendedor político não foi capaz de convencer os atores invisíveis envolvidos de que a alternativa apresentada por ele era a melhor solução para o problema. Como indicado por Kingdon (2011), geralmente são os atores invisíveis que assumem o protagonismo nesse campo; sendo valorizados, nesse caso, o conhecimento científico sobre o tema e o lugar de fala, ou seja, o repertório de vivências das pessoas com deficiência – dois capitais os quais Paim não dispunha.

Por outro lado, no momento de decidir sobre qual solução seria a mais adequada a adotar, os tomadores de decisão levam em conta fatores como a viabilidade técnica, o custo e a conformidade das propostas com seus valores e crenças (ZAHARIADIS, 2007). Nesse sentido, Paim não conseguiu satisfazer os anseios da sociedade civil com sua

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

proposta de lei – mesmo depois de ajustar o projeto original do ano 2000 e submeter uma segunda versão do texto no senado em 2003. Por outro lado, os atores invisíveis também não foram capazes de se alinhar com quem, naquele momento, era o principal empreendedor político da pauta, no que diz respeito à forma da solução adotada.

Em relação ao fluxo política, Kingdon chama atenção para o fato de que se os governantes julgarem que “a maioria dos grupos de interesse e outras forças organizadas apontam para uma mesma direção, (...) este contexto proporciona-lhes um forte ímpeto para se orientarem nessa direção” (KINGDON, 2011, p. 150). Nesse sentido, embora o tema fosse considerado suprapartidário e gerasse pouco conflito no campo da política, a falta de consenso no fluxo soluções pode ter feito com que o engajamento na Câmara e em outras esferas políticas, além da captação da atenção da opinião pública – ou seja, o sentimento nacional – fossem insuficientes naquele momento para garantir que as discussões avançassem. Não havia, portanto, a necessária confluência dos três fluxos e, conseqüentemente, a janela de oportunidade ideal.

Dessa forma, a aprovação com status de emenda constitucional da Convenção da ONU pode ser entendida como o que fez os fluxos apontarem em direção a um mesmo sentido. Essa foi a janela de oportunidade que colaborou para que a proposta da LBI fosse, depois de 15 anos de tramitação, finalizada e homologada. O problema foi redesenhado e mais bem delimitado a partir de uma demanda concreta: a necessidade de adequar a legislação existente aos novos paradigmas mundiais sobre o tema, constantes no dispositivo legal internacional.

Além disso, os detentores do poder de decisão se articularam de maneira mais bem harmonizada aos atores invisíveis, que, por outro lado, tinham agora sua perspectiva sobre o assunto respaldada pela Convenção. A construção desse documento contou com ampla participação dos movimentos sociais e das entidades representativas de pessoas com deficiência no Brasil (LANNA JÚNIOR, 2010), invertendo-se, dessa forma, a lógica *top-down* adotada pelo Congresso na primeira proposição da Lei. No processo de alinhamento, atuaram como mediadores entre Congresso e sociedade civil outros atores, visíveis e invisíveis. Com destaque para, como mostrado, o Executivo Federal.

Nesse sentido, importa destacar ainda que, no fluxo política, teria havido uma alteração na relação entre atores estatais e movimentos sociais (ABERS; SERAFIM;

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

TATAGIBA, 2014). A mudança ocorre com o advento do Partido dos Trabalhadores no Poder Executivo Federal a partir de 2003. No novo cenário, certos ativistas tiveram mais espaço para atuar em comissões, conselhos e mesmo em cargos no governo. Quando da segunda fase da tramitação da LBI, portanto, havia um cenário político propício para a visibilização e a discussão de pautas minoritárias, como é o caso dos direitos das pessoas com deficiência.

Por fim, ressalta-se que, em conjunto com Paim, outros empreendedores políticos significativos se juntaram à causa ao longo dos anos, em especial na segunda fase da tramitação, o que ampliou o interesse pelo tema no interior de diferentes espectros políticos. São exemplos de parlamentares que, assim como Paim, são envolvidos com pautas de minorias e atuaram na construção da LBI: o então senador pelo Paraná, Flávio Arns (PT), o então deputado pelo Rio de Janeiro, Romário (Partido Socialista Brasileiro – PSB) e o então deputado por São Paulo, Celso Russomanno (Republicanos – PRB). Houve ainda, nesse período, um aumento na representatividade de pessoas com deficiência no Congresso, como é o caso de Gabrielli e de Adefal, as duas cadeirantes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto, é possível concluir que o modelo de fluxos múltiplos se mostrou eficaz para destacar e caracterizar particularidades do processo de construção da LBI. O dispositivo legal foi aqui entendido como uma política pública de inclusão de pessoas com deficiência, especialmente por direcionar no ordenamento jurídico a resolução prática de problemas e demandas enfrentadas por essa parcela da população. A análise evidenciou aspectos importantes presentes na tramitação da Lei e na conformação de seu texto, evidenciados pelas potencialidades desse modelo de análise (GÖTTEMS *et al.*, 2013; ZAHARIADIS, 2007).

O primeiro aspecto diz respeito à ambiguidade presente nas ações dos atores. Os parlamentares envolvidos com os projetos de lei nem sempre conduziram a construção do dispositivo de maneira inclusiva ou representativa, dando voz aos que pretendiam proteger; por outro lado, não há inicialmente por parte das pessoas com deficiência – na escala representativa – uma unidade no que diz respeito ao papel do Estado em relação a

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

elas. As ambiguidades são geradoras potentes de conflitos, mas também fomentam a inovação e abrem caminho para ampliar as discussões políticas (ZAHARIADIS, 2007).

Nesse sentido, o modelo de Kingdon possibilita que a atuação dos empreendedores nos processos decisórios seja examinada mais de perto e mais bem compreendida. Como exemplo, o tema “inclusão” é considerado como suprapartidário nas narrativas de alguns parlamentares envolvidos com a tramitação da LBI (PAIM, 2007; GABRILLI, 2016). Contudo, ao analisar a linha de atuação e o mote eleitoral dos principais empreendedores envolvidos, percebe-se que eles giram em torno de agendas temáticas direta ou indiretamente relacionadas à questão. Portanto, embora não seja uma disputa acirrada, parece ter havido uma corrida no Congresso para que o poder e a autoridade de ser o “representante da inclusão” no legislativo fossem distribuídos. Não por acaso, durante os 15 anos de tramitação da LBI – com base no projeto de Paim – mais de 300 outros projetos que tratavam do mesmo tema foram apensados ao PL.

Se, por um lado o modelo de fluxos múltiplos valoriza a atuação dos sujeitos, por outro, ele também enfatiza a influência da macropolítica, da sociedade civil e das relações intergovernamentais na formação de agenda política. Este elemento aparece com força na análise ao se verificar que a janela de oportunidade de inserção da LBI na pauta do governo esteve diretamente ligada a um contexto internacional de discussão da mesma natureza. Como visto, a Convenção da ONU impactou não apenas o andamento da tramitação da Lei, mas também a abordagem do dispositivo sobre o tema.

Contudo, os fluxos múltiplos também possuem limites que, se não forem observadas, podem impactar no resultado e na historicidade da análise. Como a sua baixa capacidade preditiva, já que o modelo assume que tomadas de decisão no governo para resolução de problemas obedecem a um senso de urgência e que, por isso, os agentes o fazem sem total certeza (ZAHARIADIS, 2007). Nessa perspectiva, os sujeitos tendem a parecer passivos, muito sujeitos aos acontecimentos, o que, como visto, nem sempre é verdade. A lacuna entre a submissão do segundo projeto de lei, de 2003, e a retomada de sua tramitação é parcialmente explicável como uma manobra consciente dos empreendedores envolvidos. Esses agentes frearam o processo nas casas legislativas até que as discussões sobre a Convenção da ONU fossem concluídas (LÔBO, 2016), ou seja, até que uma janela de oportunidade adequada surgisse.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Em conclusão, espera-se que a análise apresentada contribua para ratificar – no campo dos estudos de implantação e diagnóstico de políticas públicas – a importância da participação da sociedade na formulação da agenda do governo. A representatividade é relevante, especialmente, no que diz respeito à promoção de políticas públicas para grupos da sociedade historicamente excluídos, marginalizados ou tutelados, como é o caso das pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados** [on-line], n. 2, v. 57, p. 325-357, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582014000200003&script=sci_abstract&tlng=pt, acesso em 3 de março de 2021.

ARAUJO, L. A. D.; COSTA FILHO, W. M. O Estatuto da Pessoa com Deficiência - EPCD (Lei 13.146, de 06.07.2015): algumas novidades. **Revista dos Tribunais Online**, v. 962, n. 2015, p. 65-80, 2015. Disponível em: <http://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Marina/deficiencia6.pdf>, acesso em 2 de março de 2021.

ARAUJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise de políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662>, acesso em 3 de março de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm, acesso em 2 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.146**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm, acesso em 2 de março de 2021.

CAMPBELL, F. K. Exploring Internalized Ableism using Critical Race Theory. **Disability & Society**, v. 23, n. 2, p. 151–162, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09687590701841190?journalCode=cds0>, acesso em 5 de março de 2021.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios:** resultados

do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_pdf.shtm. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

CONDE, E. S. Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, n. 2, v. 2, p. 78-100, 2012. Disponível em: <http://revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/24/22>, acesso em 7 de março de 2021.

COSTA, S. M. de B. **Dignidade humana e pessoa com deficiência:** aspectos legais e trabalhistas. São Paulo: LTr. 2008.

FERREIRA, G. **Nada sobre Nós, sem Nós:** um estudo sobre o protagonismo das pessoas com deficiência nas políticas sociais. 2013. 86 f. Dissertação (mestrado em Estudos Pós-Graduados em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

GABRILLI, M. **Cartilha da Lei Brasileira de Inclusão.** 2016. Disponível em: <https://maragabrilli.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Guia-LBI-int.pdf>, acesso em 5 de março de 2021.

HAM, C.; HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State.** London: Harvester, 1993.

GÖTTEMS, L. B. D. *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, n. 2, v. 22, p. 511-520, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000200020, acesso em 6 de março de 2021.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** Boston: Longman, 2011.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos/Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência: 2010.

LÔBO, M. M. B. **Lei Brasileira de Inclusão – Análise da construção da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei 13.146, de 2015.** 2016. 63 f. Monografia (Gestão de Políticas Públicas). Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2016.

MAIOR, I. M. M. de L. Movimento político das pessoas com deficiência: reflexões sobre a conquista de direitos. **Inclusão Social**, v. 10, n. 2, p. 28-36, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4029>, acesso em 2 de março de 2021.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

PAIM, P. **Estatuto da Pessoa com Deficiência**: A natureza respeita as diferenças. Acessibilidade universal é direito de todos. Gabinete do Senador Paulo Paim: Brasília, 2007. Disponível em:
<https://www.senadorpaim.com.br/admin/assets/repositorio/49c60df0a671b1da9ca731b931847585.pdf>, acesso em 5 de março de 2021.

PASCHOAL, C. L. L. **Lembrança e esquecimento em narrativas de si**: uma bricolagem de fragmentos de vida de pessoas cegas. 2017. 351 f. Tese (Doutorado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PEREIRA, J. A.; SARAIVA, J. M. Trajetória histórico social da população deficiente: da exclusão à inclusão social. **SER Social**, v. 19, n. 40, p. 168-185, jan.-jun./2017. Disponível em:
https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14677/12981, acesso em: 2 de março de 2021.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas** – Coletânea Volume I. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007. Disponível em:
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf, acesso em 4 de março de 2021.

SASSAKI, R. **Inclusão**: construindo uma sociedade para todos. 8. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

VELASQUES, Alejo Vargas. **Notas sobre el estado y las políticas públicas**. Bogotá: Almudena Editores, 1999.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Davis: Westview Press, 2007, p. 65-92.