

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 022.584/2016-1 [Apenso: TC 028.959/2015-9]  
Natureza: Relatório de Auditoria  
Órgão/Entidade: Secretaria de Direitos Humanos  
Responsável: Secretaria de Direitos Humanos (00.394.494/0015-31)  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. FOC. POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. PLANO VIVER SEM LIMITE. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS DEFICIENTES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como parte do Relatório, o relatório de auditoria operacional da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, vazado nos termos a seguir transcritos, com o qual anuíram os dirigentes da referida unidade técnica:

1. *A presente Auditoria Operacional é decorrente de representação produzida pelo Ministério Público junto ao TCU e autorizada mediante o Acórdão 3579/2016-TCU-1ª Câmara, de 7/6/2016, em razão dos problemas de governança existentes na Política Pública para Pessoas com Deficiência, no que tange os aspectos da institucionalização, da transparência, da coordenação e da coerência, da capacidade organizacional e recursos e do monitoramento e avaliação, que têm prejudicado a implementação das ações necessárias à concretização dos direitos das pessoas com deficiência previstos em Leis e Decretos específicos sobre o tema, na Constituição Federal e na Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.*

2. *Por essas razões, instaurou-se fiscalização, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, no principal plano governamental destinado a garantir às pessoas com deficiência o exercício pleno e efetivo de seus direitos, o Plano Viver Sem Limite.*

3. *Lançado pelo governo federal no dia 17 de novembro de 2011, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ou Plano Viver Sem Limite foi instituído pelo Decreto 7.612/2011 com a finalidade de “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, aprovados por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, com status de emenda constitucional, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.*

4. *Segundo prevê o Decreto 7.612/2011, o Plano foi executado pela União, com a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios, e com a sociedade, atuando em quatro eixos distintos: acesso à educação; atenção à saúde; inclusão social e acessibilidade.*

5. *Trata-se de um programa de grande relevância, não somente por tratar de investimentos em uma área de importância social indiscutível, mas também por envolver valores significativos do orçamento federal. Nesse sentido, os recursos previstos para investimentos superavam os sete bilhões e seiscientos milhões de reais em um período de quatro anos abrangido entre 2011 e 2014, distribuídos da seguinte forma, entre os respectivos eixos de ação do Programa:*

<b>Volume de recursos federais</b>	
<b>Área</b>	<b>Recursos 2011-2014</b>
<b>Acesso à Educação</b>	R\$ 1.840.865.303
<b>Atenção à Saúde</b>	R\$ 1.496.647.714
<b>Inclusão Social</b>	R\$ 72.240.000
<b>Acessibilidade</b>	R\$ 4.198.500.000
<b>Total</b>	<b>R\$ 7.608.253.018</b>

6. Ressalta-se que o Decreto nº 7612/2011 regulamenta a gestão e a estrutura do Plano Viver Sem Limite, trazendo, inclusive, as normais gerais sobre a participação de estados, Distrito Federal e municípios, além dos instrumentos de regulamentação do Plano.

7. Tal normativo traz, ainda, as diretrizes principais do Plano, a instituição das instâncias de gestão do Plano, bem como a criação do Comitê Gestor e do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento vinculados ao PVSL.

8. A FOC contou com a participação de auditores da Secex Previdência, Secex Saúde, Secex Educação e das seguintes Secex regionais: Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Piauí, São Paulo e Tocantins. Durante o planejamento da auditoria foram realizadas reuniões virtuais, vídeo conferências e contatos por meio eletrônico.

#### **Objeto de Auditoria**

9. O objeto deste trabalho é a avaliação da Governança da Política para Pessoas com Deficiência. Para tanto, será avaliada a governança do Plano Viver sem Limite (PVSL), vigente entre os anos de 2011 e 2014, que representou a ação mais ampla e articulada da atuação pública em relação à política para pessoas com deficiência.

10. Ressalta-se que, atualmente, a política de pessoa com deficiência não conta com plano para articular as diferentes políticas setoriais para pessoas com deficiência; tampouco conta com mecanismo de governança de coordenação para descentralizar as ações, das mencionadas políticas, para estados e municípios. Por essa razão, torna-se relevante avaliar a governança do PVSL, com vistas a que a edição de um novo plano aproveite as lições dessa importante experiência de planificação de políticas para pessoas com deficiência.

#### **Objetivo e Escopo da Auditoria**

11. Este trabalho tem como objetivo avaliar os principais aspectos da governança do Plano Viver Sem Limite, que representa atuação em âmbito nacional, para o alcance de seus objetivos propostos. As dimensões de governança eleitas para análise foram: i) planejamento; ii) participação; iii) coordenação; iv) avaliação e monitoramento.

12. A escolha das dimensões de governança partiu do critério de maior potencial de impacto nos resultados das políticas do PVSL. Desta forma, acredita-se que políticas mal planejadas, principalmente em relação à avaliação das vulnerabilidades, e sem a participação de agentes interessados, dificilmente alcançaram resultados eficazes. Por sua vez, a importância das dimensões de coordenação e articulação podem ser observadas pela necessidade de integração de políticas de diferentes setores – integração horizontal - e em diferentes entes da federação – integração vertical – com vistas a alcançar políticas mais eficientes. Finalmente, as dimensões de avaliação e monitoramento fornecem informação vital, que permitem o aperfeiçoamento contínuo das políticas.

13. O foco da presente FOC são os impactos da governança nos resultados do PVSL, especial atenção foi dada para a análise do alcance dos resultados do referido plano. Nesse sentido, além de observar o cumprimento nacional das metas dos planos, também foram observadas as

*distribuições regionais da execução das ações do PVSL. Um dos grandes desafios na formulação de planos nacionais é o de distribuir de forma equilibrada pelo território nacional os produtos e serviços entregues pelas diferentes ações do plano. Avaliar essa distribuição contribuirá para melhoria da eficácia e efetividade de futuras edições de planos para a área.*

#### ***Critérios da Auditoria***

14. *Os critérios que compõem esta fiscalização possuem diferentes naturezas: i) normativa: decretos, leis e outros normativos que regulamentem aspectos da governança das políticas para pessoas com deficiência; ii) técnica: Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU; iii) quantitativa/estatística: avaliação quantitativa de bases de dados com informações sobre a execução física de ações do PVSL e respectivo atingimento de metas.*

15. *Em termos do critério normativo, o principal instrumento analisado foi o Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011, que instituiu o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite. Esse decreto estabeleceu importantes aspectos relacionados às dimensões de governança do PVSL, tais como: i) instância de coordenação (Comitê Gestor do PVSL); ii) instância de articulação e monitoramento (Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento – (GIAM)); iii) instância de participação e controle social (O Giam deve apresentar periodicamente informação de implementação do PVSL para o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência – (CONADE)); e v) forma de integração de estados e municípios ao PVSL (por meio de termo de adesão voluntária). A avaliação do grau de implementação da governança, prevista no decreto instituidor do PVSL, representou a principal tarefa da presente fiscalização.*

16. *Passando para o critério técnico, ampla utilização foi dada ao Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU: esse documento possui especificações de como as diferentes dimensões de governança podem ser avaliadas, além de contar com sugestões de melhoria de performance dessas mesmas dimensões. Como o objetivo da auditoria é o de propor melhorias relacionadas à governança, o mencionado referencial proporcionou informações sobre as melhores práticas, nesse tema, que foram fundamentais para contrastar com a situação encontrada para as diferentes dimensões do PVSL.*

17. *Para finalizar, o critério quantitativo/estatístico baseou-se na avaliação do alcance das metas do PVSL por meio de importantes bases de dados: i) o Observatório do Plano Viver sem Limite (base de dados que possui informações sobre a execução física das ações do PVSL, desagregadas por município); ii) o Cadastro Único dos Programas Sociais (base utilizada para cálculo de índices de cobertura das diferentes execuções físicas das ações presentes no PVSL). Como mencionado anteriormente, a avaliação quantitativa/estatística permitiu observar os resultados de forma desagregada pelo território, o que proporcionou informações sobre a distribuição regional do alcance das metas do PVSL.*

#### ***Metodologia Empregada na Auditoria***

18. *Quanto à metodologia empregada na fiscalização, o trabalho partiu de amplo levantamento, realizado pelo Gabinete do Procurador junto ao Tribunal de Contas da União Sérgio Ricardo Costa Caribé, materializado em Representação formulada à SecexPrevidência (peça 1), sobre as condições de governança e alcance de resultados da política para pessoas com deficiência. Esse levantamento norteou o trabalho executado em termos da formulação do objeto, dos objetivos e das questões de auditoria eleitas para investigação.*

19. *Como a mencionada Representação tratou prioritariamente de potenciais melhorias nas políticas para pessoas com deficiência, via aperfeiçoamentos em suas dimensões de governança, um primeiro passo, tomado pela equipe de auditoria, foi no sentido de avaliar as estruturas de governança previstas no decreto instituidor do PVSL. Para essa análise foram utilizados critérios normativos e técnicos: o uso desses critérios visou, além de averiguar se as estruturas de governança, previstas na norma, estavam sendo implementadas em conformidade*

com os dispositivos normativos; também avaliou a qualidade da implementação em comparação com o disposto no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

20. Para a geração de evidências regionais, sobre a execução do PVSL, foi utilizada a estrutura descentralizada da fiscalização – a auditoria realizou-se na modalidade FOC - principalmente para avaliar estudos de casos sobre a execução das ações do PVSL, em suas quatro dimensões: educação, saúde, inclusão social e acessibilidade. Os estudos de caso possuem como vantagem metodológica o fato de proporcionarem conhecimento aprofundado e qualitativo sobre o objeto auditado, o que foi amplamente realizado por meio dos trabalhos das Secex estaduais e setoriais participantes da FOC; por seu turno, os estudos de caso possuem como fragilidade o fato de seus resultados não poderem ser extrapolados para outras situações, com diferenças substanciais em relação ao objeto do estudo de caso (ausência de validade externa das evidências).

21. Com vistas a sanar o problema de ausência de validade externa, ocasionados pelo uso de estudos de caso que não permitem a extrapolação de resultados para populações maiores, tais como regiões, estados e municípios, a presente auditoria de natureza centralizada utilizou-se de duas bases de dados censitárias, com a finalidade de avaliar os resultados do PVSL nos âmbitos nacional e regional: i) o Observatório do Plano Viver sem Limite; e o ii) o Cadastro Único dos Programas Sociais.

22. A equipe de auditoria utilizou-se amplamente da técnica de entrevistas estruturadas para tratar com os principais gestores do PVSL, dos seguintes órgãos: i) Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (SNDPCD); ii) Secretaria de Avaliação e Monitoramento da Casa Civil (SAM-CC); iii) Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA); iv) Ministério da Educação (MEC); v) Ministério da Saúde (MS); vi) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); vii) Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência (CONADE).

23. Para finalizar a presente seção, vale destacar a realização de painel de referência, ocorrido no dia 9/11/2016, que contou com a presença dos gestores dos órgãos mencionados acima, e discutiu os principais achados da fiscalização de orientação centralizada. As contribuições dos gestores, nessa ocasião, foram de fundamental importância para a melhoria do conhecimento sobre o tema, proporcionando à equipe de auditoria aperfeiçoamentos relacionados aos achados principais da auditoria.

#### **Contextualização**

24. O Brasil aderiu em 2008, com a edição da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 186/2008, a um novo marco normativo em relação ao tema da pessoa com deficiência. Esse novo marco prevê alguns princípios de grande relevância para a inclusão das pessoas com deficiência: a) o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; b) a não-discriminação; c) a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; d) o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; e) a igualdade de oportunidades; f) a acessibilidade; g) a igualdade entre o homem e a mulher; h) o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

25. A Política Nacional para Pessoa com Deficiência (PNPCD), contudo, conforme mencionado na representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, ainda não foi completamente institucionalizada por meio de normas (lei, decreto, resolução, etc.) que estabeleçam inequivocamente as instâncias decisórias, as responsabilidades e competências dos órgãos envolvidos com a implementação das políticas para pessoas com deficiência.

26. A não institucionalização da PNPCD produziu consequências na elaboração do plano nacional de direitos da pessoa com deficiência, conhecido como Plano Viver sem Limite (PVSL). Como mencionado na representação do Ministério Público junto ao TCU, não foi encontrada nenhuma vinculação do Plano à PNPCD. Essa falta de vinculação representa, segundo a representação, uma das principais causas para os problemas de governança e de desempenho do PVSL.

27. A representação, mais do que procurar discutir a coerência entre o PVSL e a PNPCD, teve como foco avaliar a governança da própria PNPCD. Por sua vez, dada a abrangência do Plano Viver sem Limite – cobriu ações governamentais nas dimensões de acessibilidade, inclusão social, educação e saúde – e o fato do PVSL ter que lidar com várias facetas de governança, comuns à PNPCD, tais como: i) planificação de ações; ii) participação de diversos setores governamentais, de outros entes federativos e da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas; iii) coordenação horizontal (entre setores) e vertical (entre entes da federação) das ações; iv) avaliação e monitoramento das políticas. Por essa similaridade de aspectos e pela sua relevância, a equipe de auditoria optou por avaliar a governança do PVSL.

28. Deve ser destacado que, no momento, a PNPCD passa por um vácuo institucional, dado ao fato que nem mesmo existe plano nacional em vigor para a área, já que o PVSL se encerrou em 2014. Portanto, a estratégia metodológica, adotada pela equipe de auditoria, de avaliar a governança do maior plano já realizado, para a temática da pessoa com deficiência, possui o potencial de melhorar os conhecimentos sobre desafios de planejamento, participação, coordenação e avaliação/monitoramento, que serão muito úteis para a maior institucionalização da PNPCD. Desta forma, a ideia é aprender com a experiência do PVSL, com vistas a aperfeiçoar a implementação da nova estratégia de implementação da PNPCD, a vir a ser adotada pelo Governo.

#### **Potenciais de Melhoria em Dimensões de Governança**

29. Tendo discutido os problemas causados pela falta de institucionalização da PNPCD, a representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU também apresentou outras ideias sobre diversos aspectos que poderiam ser melhorados em dimensões de governança da PNPCD. Essas ideias foram muito úteis na formulação das questões de auditoria da presente FOC, e serão analisadas, de forma introdutória, na presente seção.

30. Uma primeira questão a ser abordada refere-se à falta de capacidade operacional, decorrente da falta de recursos, do órgão federal responsável pela coordenação da PNPCD. Essa questão está relacionada ao desempenho das demais dimensões de governança da PNPCD: são necessários recursos humanos e tecnológicos para ações de planejamento, coordenação, articulação, avaliação e monitoramento. Assim, a falta de recursos representa uma das principais causas para as deficiências de desempenho do PVSL e da PNPCD, sendo um dos tópicos a serem avaliados pela fiscalização.

31. O segundo grupo de questões apontadas referiu-se a falhas nas dimensões de coordenação e coerência: essas falhas foram exemplificadas por meio das dificuldades enfrentadas pelos gestores da então Secretaria Nacional de Pessoas com Deficiência – atual Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPCD) – para envolver outros órgãos na elaboração de plano efetivo para adaptação dos prédios públicos às normas de acessibilidade (TC 020.833/2014-8). A capacidade de influenciar outros órgãos é fundamental para que a SNDPCD possa exercer sua principal atribuição regimental, dado que a PNPCD é essencialmente transversal e a SNDPCD não possui recursos orçamentários para implementação de políticas para o setor em larga escala. Por meio da avaliação dos problemas de coordenação enfrentados na gestão do PVSL, o presente trabalho procurou formular propostas para melhoria dessa dimensão de governança na PNPCD.

32. *A falta de coordenação, além de ser um problema por si só, também pode ser vista como causa de outras deficiências da PNPCD. Nesse sentido, a coerência entre políticas, realizadas por órgãos distintos do governo, pode ficar comprometida: dado que os órgãos executam de forma independente ações que deveriam ser realizadas de forma conjunta. Essa forma de atuar não proporciona ao Governo maximizar os benefícios das ações executadas, dado que a atuação não integrada não permite a apropriação das sinergias entre as ações. O tema da coerência entre ações e políticas de diferentes órgãos também será objeto de análise por essa fiscalização.*

33. *Em terceiro lugar, especial atenção será dada as dimensões de governança: monitoramento e avaliação. Essas dimensões são essenciais para o êxito das ações do PVSL, dado que essas ações se espalham por todo o território nacional, fazendo-se necessária a montagem de sistema de dados que contenham informações não apenas sobre a execução física das ações direcionadas a pessoas com deficiência, mas também em relação aos recursos despendidos, os insumos utilizados, as atividades realizadas e os produtos e resultados (“outcomes”) alcançados pelas intervenções públicas. As dimensões de avaliação e monitoramento, caso bem executadas, permitem a retroalimentação e o aperfeiçoamento das ações concretas de planos e políticas, podendo levar a melhorias de eficiência, eficácia e efetividade das intervenções públicas.*

34. *Por fim, especial atenção será dada aos resultados que vêm sendo alcançados pelas ações do PVSL. Toda a análise das dimensões de governança, propostas nos parágrafos acima, só tem significado caso se reflitam em melhor desempenho das ações finalísticas de planos e ações. Desse modo, serão avaliadas não apenas o cumprimento de metas nacionais, já acompanhadas pelos gestores do PVSL, mas também como a execução física se distribuiu pelo território nacional.*

#### **Principais Achados da Auditoria**

35. *A seguir, serão descritos e discriminados os principais achados observados durante a fiscalização em questão, bem como destacadas as suas respectivas evidências, análises e recomendações propostas.*

#### **Achado 1 - Baixo Alcance de Algumas das Metas Estipuladas no Plano Viver Sem Limite**

36. *Primeiramente, ao se analisar o cumprimento de metas, verificou-se que não foram alcançados resultados considerados satisfatórios, durante o período de execução do Plano (até o final de 2014), em diversas dimensões do Plano Viver Sem Limite (PVSL).*

37. *Nesse sentido, entre essas metas consideradas como “não atingidas”, pode-se destacar:*

- *Kits de Atualização das Salas com Recursos Multifuncionais, meta da qual apenas 50% dos 30.000 kits foram de fato executados, até o final do exercício de 2014 (segundo o site do observatório do Plano Viver Sem Limite – Fonte: Secex Educação).*
- *PRONATEC - das 150.000 (cento e cinquenta mil) vagas prioritárias previstas para pessoas com deficiência, apenas 14,26% das mesmas foram preenchidas (segundo nota técnica nº 66/2016 da DPEE/SICADI, peça 46 – Fonte: Secex Educação).*
- *Das 175 maternidades previstas para serem equipadas para triagem auditiva neonatal apenas 75 propostas foram aprovadas e 34 estavam efetivamente realizando exames (segundo a Nota Técnica 123/2016 - peça 41, p. 3-5 – Fonte: Secex Saúde).*
- *Das treze oficinas ortopédicas itinerantes (sete terrestres e seis fluviais) previstas para serem executadas, observa-se que as fluviais não tiveram execução até o final do período de realização do Plano Viver Sem Limite em 2014 (segundo a Nota Técnica 123/2016 - peça 41, p. 3-5 – Fonte: Secex Saúde).*

- *Em relação aos Centros de Treinamentos de Instrutores e Treinadores de Cães-Guia, observou-se que dos sete centros previstos, apenas um havia sido inaugurado (segundo o observatório do Plano Viver Sem Limite – Fonte: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio>, e respostas às diligências).*

- *Sobre as Residências Inclusivas: das 200 residências inclusivas previstas, apenas 108 haviam sido inauguradas (Fonte: Observatório do Plano Viver Sem Limite).*

- *Dos 27 Centros-Dia previstos, apenas dezoito haviam sido inaugurados (Fonte: Observatório do Plano Viver Sem Limite).*

38. *Ao se observar a lista acima, percebe-se que não foram apenas ações pontuais que sofreram com a baixa execução, diversos programas vinculados ao Plano Viver Sem Limite não alcançaram os resultados desejados.*

39. *Porém, uma análise mais apurada dos resultados alcançados, além da preocupante e reveladora quantidade de ações que não alcançaram os resultados esperados, verificou-se, ainda, conforme a avaliação das equipes de auditoria, outras deficiências no que dizem respeito aos resultados do Plano, que serão explicitadas a seguir.*

#### *Outras questões relativas ao cumprimento de metas do Plano Viver Sem Limite*

##### *Concentração Regional das Ações do Plano*

40. *Nesse sentido, outra conclusão da auditoria sobre os resultados alcançados diz respeito à característica de excessiva concentração regional da execução física de algumas das ações/programas vinculados ao Plano Viver Sem Limite. Assim, entende-se que o estabelecimento de metas de natureza “geral” e pouco detalhadas, impossibilitou a discriminação clara e inequívoca de onde o governo federal estava concentrando os esforços para diminuir as desigualdades combatidas pelo PVSL.*

41. *Logo, ainda que algumas metas do PVSL tenham sido atingidas, ou até mesmo superadas, no âmbito nacional, quando se avalia a abrangência dos programas por região, observa-se que ainda existem grandes desigualdades e heterogeneidades no alcance de algumas ações, nas diversas regiões beneficiadas.*

42. *A título de exemplo, cita-se a concentração da execução de algumas ações no caso do BPC Escola. Nesse caso específico, apesar da meta nacional de matriculados de 0 a 18 anos ter sido cumprida, ou seja 319.146 matriculados (meta – 72.000), observa-se que a abrangência do programa, sob a ótica regional, ainda é muito desigual, com regiões onde a execução do mesmo é proporcionalmente maior que em outras áreas do país.*

43. *Como se pode observar na tabela abaixo, no Centro Oeste a proporção de matriculados por meio da execução do PVSL, se comparada aos potenciais beneficiários do BPC Escola, alcançou cerca de 72,41%, enquanto que, no Nordeste, essa proporção foi inferior aos 59%. Em linha de raciocínio, o público alvo é maior no Nordeste, mas relativamente outras regiões menos vulneráveis foram mais beneficiadas.*

*Tabela 1 – Proporções de Beneficiários e Execuções por Região*

<b>Região</b>	<b>Proporção da População de beneficiários das regiões em relação à população nacional dos beneficiários</b>	<b>Proporção de matriculados sobre os beneficiários potenciais do BPC Escola</b>
<b>Centr</b>	6,39%	<b>72,41%</b>

<b>o-Oeste</b>		
<b>Nordeste</b>	38,12%	<b>58,73%</b>
<b>Norte</b>	10,44%	62,71%
<b>Sudeste</b>	32,71%	63,29%
<b>Sul</b>	12,34%	65,50%

Fonte: Elaboração Própria com dados extraídos do Observatório do PVSL e do CadÚnico.

44. Quando a análise regional é realizada em escala mais desagregada, como no caso da Unidade da Federação, a proporção de beneficiários em comparação com a execução apresenta resultados interessantes: como a baixa proporção de execução no estado de Santa Catarina, que ficava obscurecida por uma mais alta proporção de execução nos demais estados da Região Sul, o que eleva a média dessa região.

Tabela 2 – Proporção de Beneficiários e Execuções por Unidade Federativa

<b>Região</b>	<b>Unidade Federativa</b>	<b>Proporção de Beneficiários no Estado em relação à respectiva região</b>	<b>Proporção Matriculados sobre os beneficiários potenciais</b>
<b>Nordeste</b>	MA	14,41%	54,55%
<b>Nordeste</b>	PB	6,85%	56,43%
<b>Nordeste</b>	PI	5,46%	55,55%
<b>Centro-Oeste</b>	GO	41,61%	69,51%
<b>Norte</b>	AM	21,59%	61,76%
<b>Norte</b>	PA	49,02%	58,73%
<b>Norte</b>	RR	3,36%	60,03%
<b>Sudeste</b>	SP	47,70%	56,56%
<b>Sul</b>	C	18,34%	28,23%

Fonte: Elaboração Própria com dados extraídos do Observatório do PVSL e do CadÚnico.

45. Logo, conclui-se que a avaliação apenas do cumprimento da meta global não permite inferir como a execução física se distribuiu pelo território. Desta forma, em uma nova edição do PVSL deveria ser avaliada a estipulação de metas desagregadas regionalmente para as ações do Plano.

46. Destaca-se que outros exemplos similares de distribuição concentrada em algumas regiões em ações do PVSL, tais como BPC Trabalho, Pronatec, Transporte Escolar e Centros Especializado de Reabilitação e Minha Casa Minha Vida, podem ser encontrados nos anexos de I a VI desse relatório.

47. Tratando-se ainda dos resultados alcançados, diversas outras análises foram realizadas em ações específicas do Plano Viver Sem Limite e as mesmas serão detalhadas nos parágrafos que se seguem.

### Salas Multifuncionais



48. Outra ação que foi analisada por nossas equipes de Auditoria foi a implementação de salas multifuncionais em escolas dos municípios e estados participantes do Plano Viver Sem Limite.

49. Assim, as Secretarias Regionais do Tribunal realizaram estudos de caso sobre algumas das ações contidas nos quatro eixos do Plano, listadas no Observatório do Viver sem Limite (<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio>), nos municípios onde estão as sedes regionais do TCU, bem como em outros municípios do estado (dependendo da disponibilidade de tempo e de recursos financeiros) e apresentaram como produto final matrizes de achados, adaptadas à realidade de cada estado, contendo comentários, evidências e observações sobre os achados de auditoria.

50. Das seis regionais que participaram do trabalho, quatro: Secex/ES, Secex/MA, Secex/PI e Secex/TO, selecionaram a ação relativa às “Salas de Recursos Multifuncionais” em escolas públicas da educação básica do eixo “Acesso à Educação”.

51. O Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais foi instituído pelo MEC/SEESP por meio da Portaria Ministerial 13/2007 e integra o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o Plano Viver sem Limite. A ação refere-se à doação, pelo Ministério da Educação - MEC, de equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade destinados a atender as especificidades educacionais de estudantes com deficiência. As salas de recursos multifuncionais apoiam o desenvolvimento do Atendimento Educacional Especializado - AEE de forma complementar ou suplementar à escolarização desses estudantes.

52. Além de implantar as salas de recursos multifuncionais, o MEC também adquiriu kits de atualização das salas existentes com o objetivo de complementá-las com novos recursos e equipamentos e repor itens desgastados e obsoletos.

53. A seleção das escolas atendidas é feita pelo MEC com base no número de estudantes público-alvo da educação especial, de acordo com o censo escolar. Já a aquisição dos itens que compõem as salas é realizada diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio de processos licitatórios em todo o território nacional, sendo que a manutenção das salas e dos equipamentos é feita pelas escolas, sob a orientação da secretaria de educação.

54. Em relação ao cumprimento de metas, no caso dessa ação específica, que teve - segundo o site do Observatório do PVSL - 17.500 escolas beneficiadas para o atendimento especializado, as auditorias realizadas nos estados participantes, durante as quais foram visitadas escolas beneficiárias do programa, identificaram diversos exemplos nos quais não houve a perfeita execução da ação inicialmente proposta.

55. Em muitos casos, foram verificadas a subutilização dos equipamentos destinados ao programa de Salas de Recursos Multifuncionais, ou mesmo a não instalação desses equipamentos. Os motivos listados para que os resultados inicialmente propostos não tivessem sido alcançados vão desde a inexistência de pessoal especializado para operar os equipamentos até mesmo a ausência de espaços físicos apropriados para a instalação dos kits.

56. É o caso, por exemplo da Escola Municipal Sales Monteiro, em Lajeado – TO, na qual a equipe de auditoria identificou uma sala de recursos multifuncionais entregue, porém não instalada.

57. Esse foi apenas um dos muitos exemplos de Salas Multifuncionais nas quais, apesar de efetivamente distribuídas às Unidades de educação, os equipamentos não estão sendo utilizados.

58. Outro exemplo, que nesse caso destaca a falta de espaço físico apropriado, foi identificado na Escola Estadual Irmã Maria Horta no município de Vitória do Espírito Santo, na

qual a equipe de auditoria verificou que não havia espaço suficiente na escola para a colocação de um quadro melanínico de 2,20 m de comprimento.

59. Dessa forma, dificuldades na utilização apropriada dos equipamentos distribuídos, com prejuízo para a eficácia da ação, foram identificadas em diversas das visitas realizadas pelas secretarias estaduais de controle externo, no que se refere às salas multifuncionais.

60. As equipes de auditoria constataram que muitos equipamentos e materiais destinados às escolas estão sem utilização ou sendo utilizados fora de sua destinação original. Há escolas sem espaço físico para alocar esses recursos e em outras existe o espaço físico, porém as salas não estão sendo utilizadas para o atendimento educacional especializado (AEE) e sim como apoio aos alunos do ensino regular.

61. Constatou-se, ainda, escolas em que professores não foram adequadamente treinados para a utilização dos equipamentos das salas de recursos multifuncionais e ainda unidades que possuem as salas implantadas, contudo não possuem alunos com deficiência devidamente matriculados.

62. Destacou-se, nos achados, o sucateamento das salas de aula (ex.: salas mofadas) e dos materiais e equipamentos de informática. Foram encontrados computadores e impressoras sem funcionamento por falta de manutenção, indefinição quanto à responsabilidade do ente responsável pela reposição de peças e escolas sem acesso à Internet. Ainda equipamentos que foram instalados anos depois de serem adquiridos, tornando-se obsoletos e já fora do prazo de garantia original.

#### *BPC Trabalho*

63. Nesse contexto de análise de resultados alcançados, outra ação analisada pelas Secretarias Estaduais do TCU, e especificamente pela Secex-SP, foi o programa “BPC Trabalho”, que integra o eixo “Inclusão Social” do Plano Viver sem Limite, destinado à implementação de ações que têm como objetivo promover a participação social e combater a desigualdade, exclusão ou restrição que impedem o exercício de direitos, em igualdade de condições.

64. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito assegurado pela Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), que garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

65. Com o objetivo de incentivar a inserção profissional de pessoas entre 16 e 45 anos que querem trabalhar, mas encontram dificuldades para inserção no mercado de trabalho, algumas alterações foram feitas na legislação referente ao BPC. Com a promulgação da Lei 12.470/2011, e do Decreto 7.617/2011, o beneficiário do BPC com deficiência passou a ter o benefício suspenso, e não mais cancelado, se contratado para o trabalho. Ao começar a trabalhar com carteira assinada, ou em outra atividade remunerada, ele deve comparecer a uma agência do INSS e solicitar a “suspensão especial” do BPC. Se perder o emprego, pode voltar a receber o BPC, bastando comunicar o fato ao INSS dentro do prazo de 90 dias. Outra alteração importante refere-se ao beneficiário contratado como aprendiz, que poderá acumular o salário recebido nesta condição com o valor do BPC, por até dois anos.

66. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) a gestão, acompanhamento e avaliação do programa, ao INSS sua operacionalização e às secretarias municipais de assistência social a identificação, orientação e encaminhamento de possíveis beneficiários do programa. Os recursos para custeio das ações provêm do Fundo Nacional de Assistência Social.

67. O programa também se relaciona com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho) nas ações de mobilização e encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para cursos de capacitação, formação profissional e demais ações de inclusão produtiva. Ao aderir ao ACESSUAS Trabalho, o gestor municipal se compromete também com a execução das ações do BPC Trabalho.

68. Atualmente, 1.383 municípios aderiram ao ACESSUAS, entre eles a cidade de São Paulo, porém o governo do estado não aderiu ao Plano, não havendo ações sendo desenvolvidas por esse ente no programa, configurando-se como um importante achado do trabalho de auditoria.

69. Outrossim, as ações do programa BPC Trabalho são realizadas pela Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida (SMPED) da cidade de São Paulo junto a outros programas e ações assistenciais, não permitindo a medição adequada dos resultados efetivamente alcançados.

70. Os órgãos vinculados ao tema visitados relataram não haver recursos materiais e humanos suficientes e específicos para o BPC Trabalho. As equipes de trabalho atuam vinculadas a órgãos diversos sem uma coordenação institucional estruturada e eficiente.

71. Ademais, a equipe de auditoria verificou que não há coordenação entre os órgãos da Prefeitura de SP, do governo do Estado e do governo federal, com vistas a estabelecer, acompanhar e cumprir os objetivos e metas para o programa: os sistemas de TI das secretarias municipais e estadual, do INSS e do MDS trabalham com seus próprios campos de dados, sem integração entre si.

72. Em relação ao BPC trabalho, foi verificado ainda que não obstante constar no Observatório do Plano Viver sem Limite que houve a adesão de 1.383 municípios ao ACESSUAS (integração dos usuários da Assistência Social ao mercado de trabalho), entre eles a cidade de São Paulo e que o governo do Estado de São Paulo não aderiu ao Plano, de todas os órgãos e entidades visitados, a APAE/SP, instituição filantrópica, é a que apresentou maiores informações e resultados em relação à obtenção de emprego para portadores de deficiência intelectual.

73. Nesse sentido, detectou-se que a única iniciativa municipal relacionada ao BPC Trabalho foi a formalização de um acordo de cooperação técnica entre a SMADS e a APAE/SP com vistas ao encaminhamento de pessoas portadores de deficiência àquela instituição para que seja realizada uma avaliação do tipo e grau de deficiência para encaminhamento a empresas interessadas em contratar esses indivíduos e cumprir a Lei de Cotas ou integrar ações de responsabilidade social.

#### *Centros Especializados em Reabilitação (CER)*

74. Ainda no mesmo sentido de avaliação de resultados alcançados, a Secex/BA selecionou a ação vinculada aos Centros Especializados em Reabilitação (CER) do eixo “Atenção à Saúde”.

75. O Plano Viver sem Limite iniciou a implantação dos Centros Especializados em Reabilitação para ampliar o acesso e a qualidade dos serviços de habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência no âmbito do SUS. A implantação desses centros pode se dar por meio de novas construções ou por qualificação mediante reforma, ampliação, aquisição de equipamentos e reforço de pessoal.

76. A equipe de auditoria constatou que o Plano, nessa área, carece de articulação entre as esferas governamentais em seu processo de elaboração e de definição de metas. O Governo Federal não viabilizou, segundo os gestores entrevistados, ações de promoção a adesão dos estados e municípios ao Plano, sendo que o eixo de “Atenção à Saúde” foi desenvolvendo as ações na perspectiva das diretrizes da Rede de Cuidados da Pessoa com Deficiência (RCPD). Os gestores

*informaram que já existia atendimento de reabilitação no âmbito estadual, e com o Plano apenas intensificaram o atendimento articulado com outros pontos de atenção da Rede de Atenção à Saúde, através de Projeto Terapêutico Singular, envolvendo a equipe, o usuário e a sua família.*

77. *Identificou-se também a ausência de monitoramento e avaliação das ações realizadas pelo programa e dispersão das verbas destinadas ao programa com outros programas governamentais. Os entrevistados informaram que o Plano foi publicado sem uma prévia interlocução com o Estado e que desconheciam o responsável pela coordenação, avaliação e monitoramento do programa nas três esferas de governo.*

78. *Em regra, detectou-se que os CERs apresentam espaços físicos inadequados e são insuficientes para atendimento às demandas. A título de exemplo, a equipe destacou um atraso na execução das obras de construção do CER III e Oficina Ortopédica, em Itabuna/BA, pactuada em 21/2/2014, e que está ainda na fase inicial, sem nem mesmo ter implantado o canteiro de obras.*

79. *Os Centros carecem de profissionais capacitados para o atendimento aos beneficiários do Plano. Há, por exemplo, um baixo número de terapeutas ocupacionais e a inexistência de cursos de Terapia Ocupacional (TO) no Estado, apesar da imprescindível atuação desses profissionais no atendimento à população e na formulação das políticas públicas correlatas.*

80. *Esses achados demonstram a necessidade da realização de monitoramentos locais com vistas a comprovar se as ações do PVSL estão alcançando a eficácia das ações promovidas. Também seria interessante, ações de coordenação e articulação que promovessem uma maior integração entre os diferentes entes da federação na implementação das ações do PVSL.*

#### *Programa Minha Casa Minha Vida*

81. *Outra dificuldade encontrada no que se refere à identificação de resultados alcançados pelas ações do Plano Viver Sem Limite está relacionada à falta de clareza e objetividade na delimitação do alcance de algumas ações específicas, esse é o caso, por exemplo, das ações vinculadas ao programa Minha Casa Minha Vida.*

82. *Nesse sentido, as equipes, por intermédio de entrevistas e questionários realizadas junto à SNDPCD, descobriram que quando essa ação do PVSL estabeleceu os critérios que tornariam uma residência “adaptável”, o impacto financeiro estipulado no plano foi calculado de maneira a considerar o simples acréscimo proporcional de área nas residências a serem construídas como a proporção do investimento que seria decorrente do PVSL, nessa ação pré-existente (Minha Casa Minha Vida).*

83. *Ou seja, se uma residência, com os novos critérios que possibilitam torna-la adaptável, deveria ser 5% maior que aquela com o projeto anterior, o resultado financeiro do PVSL em relação ao Minha Casa Minha Vida seria também 5% do acréscimo relativo à verba aplicada naquele programa.*

84. *Esse tipo de consideração resultou no maior impacto financeiro de qualquer das ações vinculadas ao Viver Sem Limite, cerca de 4 bilhões de reais, sem que, de fato, tenha sido demonstrando como se chegou a esse montante de dinheiro na forma de investimento do viver sem limite. Tal impacto também não é justificável, pois um acréscimo de área na ordem de 5%, não necessariamente significa um acréscimo de custo na mesma ordem, no mesmo montante.*

85. *O que ocorre é que, sem a existência de rubricas específicas de investimentos vinculados ao PVSL, a simples consideração do acréscimo de área como sendo a porcentagem de investimento pareceu inadequada.*

86. *Logo, tendo em vista a forma como foi calculado o impacto do PVSL no Minha Casa Minha Vida, concluiu-se que, de fato, não existiram investimentos diretos do Plano Viver Sem*

*Limite no programa de moradias populares e sim uma adequação dos projetos vinculados àquele programa, às diretrizes do plano de acessibilidade.*

87. *Por outro lado, o impacto social do PVSL na adequação das moradias a serem distribuídas em relação a uma futura necessidade de adaptação é relevante e não pode ser desconsiderado, mas a representação financeira de efeito parece tomar uma característica maior que o próprio benefício a ser usufruído pela população.*

88. *Assim, conclui-se que a “confusão” de verbas vinculadas ou não ao PVSL impossibilita a análise do real impacto financeiro do plano e diminui a apropriada avaliação da sua eficácia, pois, segundo essa lógica, seriam necessários bilhões de reais a mais para que o plano alcançasse resultados que poderiam ter sido classificados apenas como o estabelecimento de padrões e orientação para construção de moradias populares adaptáveis (baixo custo para um resultado relevante).*

89. *Ademais, se fosse considerado que foram gastos R\$ 4 bilhões de reais nas construções do Minha Casa Minha Vida poder-se-ia questionar a efetividade do gasto, haja vista que não se sabe qual percentual dessas famílias necessitará realmente dessas adaptações. E o que é mais grave, muitas famílias que atualmente tem sérias restrições de acessibilidade em suas casas não tiveram nenhum tipo de apoio financeiro quanto ao incremento de acessibilidade, isto é, previu-se gastos em casas que poderão ser úteis ao público alvo do PVSL no futuro e deixou-se de resolver problemas que já estão presentes nas residências de muitas famílias.*

#### *Informações adicionais sobre o achado*

90. *Quanto às causas para a ocorrência dessas impropriedades, seria possível destacar desde a inadequação do processo de planejamento vinculado ao Plano Viver Sem Limite, com a desconsideração de riscos inerentes à execução das ações - como no caso da dificuldade de licitar as oficinas ortopédicas itinerantes fluviais - que têm características atípicas e passam por um processo de licitação mais complexo do que o inicialmente planejado - até a limitações de espaço físico e pessoal especializado, que foram apontados como problemas para a execução da ação e como limitantes para a utilização efetiva dos kits de Recursos Multifuncionais nas escolas públicas beneficiadas por essa ação.*

91. *Destaca-se, também, limitações diversas de ordem física, humana, material e financeira, que podem ter resultado na dificuldade de execução de algumas das ações do Plano Viver Sem Limite, em determinadas regiões do País.*

92. *Tais ocorrências também denotam problemas na coordenação da execução de certas ações que envolvem responsabilidades de estados e municípios beneficiários, que deveriam estar aptos a prover as contrapartidas acordadas, como, por exemplo, o fornecimento de espaço físico apropriado para a implantação de salas multifuncionais.*

93. *Além disso, restrições orçamentárias e de logística também dificultaram, segundo apurado durante a fiscalização, a realização de várias das ações inicialmente previstas, o que possibilita inferir que o risco de ausência de recursos financeiros e humanos também foi subestimado durante o processo de planejamento.*

94. *Finalmente, cabe ressaltar que a falta de avaliações apropriadas dos impactos financeiros das ações do Plano Viver Sem Limite, que não detinha rubrica orçamentária própria para diversas de suas ações, prejudicou a identificação do alcance das metas específicas atingidas.*

95. *O maior efeito do baixo alcance de algumas das metas estipuladas no Plano Viver Sem Limite é o prejuízo ao atendimento da população com deficiência, que é objeto primordial das*

*ações do Plano. Nesse sentido, também os objetivos do Plano Viver Sem Limite ficaram prejudicados, e as diretrizes dispostas no Decreto 7.612/2011 não puderam ser alcançadas.*

96. *No que se refere às boas práticas, podemos destacar que algumas das ações acima citadas tiveram a continuidade da execução, mesmo após o término oficial do programa, alcançando resultados mais expressivos após o ano de 2014.*

97. *Destaca-se, ainda, que a participação de professores e alunos permitiu suprimir algumas das limitações vinculadas à implantação das Salas Multifuncionais, como no caso destacado pela Secex – MA, que apontou que para suprir a ausência de suprimentos de impressora, a comunidade escolar realizou apuração de recursos financeiros para aquisição de cartuchos de tinta e mesmo a utilização de computadores próprios dos professores em substituição a equipamento sem funcionamento.*

98. *Obviamente, no último caso citado não há boa prática relativa ao programa, mas uma demonstração de que o interesse da população pode suprir lacunas deixadas pela atuação do Estado, merecendo destaque.*

99. *Ressalta-se, ainda, no caso das visitas realizadas pela Secex Piauí a três escolas, nas quais identificaram-se equipamentos em bom estado de manutenção e funcionamento. Além disso, apesar de as equipes de auditoria ressaltarem que “as diretoras com quem a equipe de auditoria conversou desconheciam a existência do Plano Viver sem Limite” os recursos foram distribuídos de maneira apropriada, contudo, não foram informadas de que a ação era parte do mencionado plano.*

100. *Logo, os resultados encontrados apontam para o baixo alcance de algumas das ações realizadas no âmbito do Plano Viver Sem Limite, com possibilidades de aprimoramento, principalmente no que diz respeito ao planejamento, à identificação de limitações e riscos, bem como à necessidade de melhor coordenação da execução de algumas ações do plano.*

101. *Assim, faz-se necessário propor à Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPCD) que, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, realize um planejamento que considere as desigualdades regionais na execução das diversas ações vinculadas à proteção das pessoas com deficiência. Além disso, que elabore metas mais realistas que considerem os riscos reais de não atingimento, inclusive limitações orçamentárias, inerentes à execução de cada uma das ações propostas, bem como mobilize os agentes públicos participantes (federais, estaduais e municipais) para a coordenação de atividades complementares que viabilizem a melhor utilização dos equipamentos distribuídos à população beneficiária. Para finalizar, sugere-se propor à SNDPCD a realização de monitoramentos locais com vistas a comprovar se as ações do PVSL estão alcançando a eficácia das ações promovidas.*

#### **Achado 2 - Incoerências Entre as Diretrizes Dispostas no Decreto 7.612/2011 e as Metas do Plano Viver Sem Limite**

102. *Na introdução da Cartilha do Plano Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, denominado Viver Sem Limite, o Governo Federal ressaltou que as ações vinculadas ao Plano têm o objetivo de equiparação de oportunidades para que, segundo o texto da cartilha: “a deficiência não seja utilizada como impedimento à realização de sonhos, desejos e projetos, valorizando o protagonismo e as escolhas dos brasileiros com e sem deficiência”.*

103. *Já o sítio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência ([www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite)) destaca que o Plano Viver Sem Limite tem por objetivo “implementar novas iniciativas e intensificar ações que, atualmente, já são desenvolvidas pelo governo em benefício das pessoas com deficiência”.*

104. Entretanto, quando a equipe de auditoria buscou identificar os objetivos específicos do Plano Viver Sem Limite, observou-se que eles não estão aparentemente dispostos nos documentos relativos ao programa, os quais contêm apenas objetivos amplos e genéricos.

105. Nesse sentido, verificou-se que dentre os documentos e normativos referentes ao PVSL, o Decreto 7.612/2011 elencou as chamadas “diretrizes” do Plano, quais sejam:

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.

106. Essas diretrizes, apesar de sua denominação aparentemente mais genérica e ampla, são aquilo que se observou de mais próximo em relação a objetivos específicos do plano, discriminadas nos documentos apresentados pelos gestores envolvidos.

107. Logo, as diretrizes do PVSL serão consideradas como referência para o estabelecimento de metas estipuladas no planejamento do Plano, em substituição aos objetivos específicos que não foram explicitados.

108. Nesse sentido, observou-se que, no que se refere à coerência das diretrizes apresentadas no Decreto 7.612/2011 em relação às metas do programa, as ações realizadas, ainda que atingissem totalmente a meta inicialmente estabelecida, resultariam em resultados muito distantes daquilo que seria necessário para o alcance dos objetivos dispostos por meio das diretrizes do programa.

109. É o caso que se observa em relação a algumas diretrizes como:

I - garantia de um sistema educacional inclusivo; e

II - garantia de que os equipamentos públicos de educação sejam acessíveis para as pessoas com deficiência, inclusive por meio de transporte adequado.

110. No caso dessas duas diretrizes, se confrontadas com as metas propostas para o triênio 2011-2014 (p. 12 Cartilha PVSL) - entre as quais destacamos a implantação de Salas de Recursos Multifuncionais em escolas e respectivos kits de atualização, a compra de veículos escolares “acessíveis”, os projetos na área de libras e a ampliação do quantitativo de pessoas de 0 a 18 anos amparadas pelo BPC - não existem demonstrações ou estudos que possam comprovar o impacto real dessas medidas na “garantia de um sistema educacional inclusivo”, por exemplo.

111. Ou seja, a diretriz até pode ter influência na ação a ser realizada, mas falta uma análise de impacto da meta executada no alcance daquele objetivo disposto por intermédio das diretrizes do PVSL.

112. Portanto, observou-se a existência de uma boa correlação entre as ações a serem desenvolvidas no PVSL e as diretrizes, pois, em regra, elas caminham em sentido convergentes. Entretanto, a coerência entre metas estipuladas e esses objetivos dispostos não pode ser

*comprovada, ou seja, não se pode verificar o quanto que a execução dessas ações poderia contribuir, de fato, para o alcance dos objetivos do Plano.*

*113. Talvez isso ocorra justamente pela aparente ambição dos objetivos dispostos por meio de diretrizes, sem uma correspondência entre a avaliação da amplitude e magnitude das medidas executadas (metas) definidas no sentido do alcance daquilo que foi proposto.*

*114. Logo, poder-se-ia argumentar que as diretrizes têm caráter apenas norteador para a definição de objetivos específicos. Fosse esse o caso, estaria explícita a ausência desses objetivos essenciais para o planejamento das metas do um programa. O que ficou claro é que a análise do impacto do cumprimento da meta para o alcance de qualquer dos objetivos ou diretrizes que norteiam o programa não foi realizada.*

*115. Cabe destacar que quanto ao planejamento das metas e objetivos, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU aponta que as políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.*

*116. O mesmo Referencial defende a necessidade de prever as atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que a política ou programa se propõe a realizar.*

*117. Adicionalmente, aponta que é essencial que a formulação da política explicita suas prioridades para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários.*

*118. Outra constatação importante diz respeito à diretriz IV, do PVSL, in verbis:*

*IV - ampliação do acesso das pessoas com deficiência às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza.*

*119. Ao confrontarmos esse “objetivo” com as metas do PVSL e ações dispostas no sítio do programa na Internet, verificamos que nenhuma daquelas metas que se referem à área de assistência social está diretamente ligada ao alcance desse objetivo específico. Ou seja, para essa “diretriz” não existem metas específicas correspondentes.*

*120. Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que a ampliação do BPC Trabalho estaria contribuindo para o alcance desse objetivo, entretanto, considera-se que essa ação isolada não seria suficiente para modificar o estágio do acesso das pessoas com deficiência às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza. Até porque, conforme constatado na auditoria, 4.747 municípios brasileiros nem mesmo participaram da execução da meta relativa ao BPC Trabalho.*

*121. As causas para a identificação de tal achado podem ser relacionadas com o fato de os objetivos específicos do PVSL não estarem manifestos de forma explícita, bem como porque as diretrizes do plano, que poderiam suprir essa necessidade de definição de objetivos específicos, foram estipuladas na forma de objetivos genéricos.*

*122. Além disso, entende-se que limitações orçamentárias ou operacionais podem ter impedido a estipulação de metas mais ambiciosas, necessárias para o cumprimento das diretrizes estipuladas, porém deveria ter ocorrido uma adequação dos objetivos àquilo que se considera exequível.*



123. Finalmente, há de se considerar a simples possibilidade de o planejamento não ter considerado, no momento da estipulação de metas, as próprias diretrizes dispostas no Decreto 7.612/2011, o que seria uma incoerência vinculada ao planejamento do PVSL.

124. Os efeitos da inadequação entre algumas das diretrizes dispostas no Decreto 7.612/2011 e as metas do Plano Viver Sem Limite são a dificuldade de alcance dos objetivos do programa, com a possibilidade de investimento dos recursos públicos em ações que não contribuam ou não sejam suficientes para o atingimento daquilo que se imaginou quando da formulação do Plano Viver Sem Limite.

125. Assim, pode existir, ainda, uma falta de foco, no sentido de buscar os objetivos inicialmente estabelecidos, por meio das ações a serem realizadas, além da distribuição inapropriada e pouco efetiva de recursos financeiros disponíveis para tais ações.

126. Destaca-se, ainda, que algumas das diretrizes dispostas no Decreto de organização do PVSL apresentam característica mais palpável, sendo de fácil entendimento, e capazes de nortear a definição de metas para o programa, apesar de não conterem as características quantitativas de um objetivo específico.

127. É o caso da “ampliação da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua capacitação e qualificação profissional”, e da “promoção de ações que visam ampliar o acesso à tecnologia assistiva”, além da “prevenção de causas de deficiência”. Nesses casos, as metas do PVSL facilmente poderiam ser associadas às diretrizes do Plano, mantida a coerência entre o objetivo e a ação de governo a ser realizada.

128. Assim, ações como aquelas vinculada ao Pronatec, que visam aumento de vagas do Bolsa-Formação destinadas a pessoas com deficiência, além da identificação e intervenção precoce de deficiência (triagem neonatal de vários tipos), ou mesmo a implantação de Centros Especializados em Reabilitação e a ampliação dos beneficiários do BPC inseridos nas redes socioassistenciais seriam coerentes com as diretrizes supracitadas.

129. Ademais, ainda que se considerem as boas práticas acima, no que diz respeito à definição de objetivo para o programa, seria possível aprimorar os mesmos trazendo um aspecto quantitativo e não apenas qualitativo a algumas dessas diretrizes. Logo, a “ampliação da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua capacitação e qualificação profissional” poderia conter, além da diretriz geral, uma meta específica com porcentagens de possíveis beneficiários a serem alcançados ou mesmo estipulando-se a população a ser atingida pela ação, no que diz respeito à sua amplitude.

130. Portanto, faz-se necessário **propor recomendação** à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência para que, na formulação de seus planos de políticas para pessoas com deficiência, além das diretrizes serem escritas de forma mais apropriada, privilegiando as orientações para definições de metas do programa, estabeleça um rol de objetivos específicos, contendo aspectos qualitativos e quantitativos que possam servir de referências para o estabelecimento de metas, bem como sirvam para auxiliar a avaliação de resultados do programa.

### Achado 3 - Deficiências de Participação de Estados, de Municípios e da Sociedade Civil no Planejamento e no Controle do Plano Viver sem Limite

131. Inicialmente, a equipe de auditoria identificou que o Plano Viver Sem Limite, foi idealizado - conforme informado pelos diversos representantes de órgãos e entidades participantes - a partir de uma iniciativa da Presidência da República, que convocou órgãos e entidades da

*administração federal para apresentarem propostas que pudessem se adequar a um grande plano de ação voltado para as pessoas com deficiência e as políticas a elas direcionadas.*

*132. Assim, observou-se que o PVSL, tanto em sua concepção quanto em seu planejamento foi realizado de forma centralizada, dentro do governo federal, com a participação de quinze órgãos federais, incluindo Ministérios e Casa Civil.*

*133. Logo, se em um determinado aspecto verificou-se a transversalidade do plano, que envolveu órgãos e entidades relevantes como a Secretaria de Direitos Humanos, a Casa Civil da Presidência da República, Ministérios como os da Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, além do Ministério do Desenvolvimento Social, por outro lado, não foi possível verificar o chamamento de estados e municípios para participarem desse processo de planejamento, não obstante muitas das verbas vinculadas a ações do PVSL acabarem por terem sido direcionadas a esses entes federativos.*

#### *Participação de Estados e Municípios*

*134. Detectou-se que os entes estaduais e municipais não participaram da definição dos objetivos e das metas do Plano, tampouco foram convocados para a aprovação da execução de suas ações. As ações implementadas em nível municipal são pontuais e dissociadas das metas e objetivos definidos pelo Governo Federal.*

*135. Nessa mesma esteira, a atuação dos conselhos sociais na promoção da governança das políticas públicas foi passiva, pontual e, muitas vezes, sem correlação com a execução do Plano, em parte pelo desconhecimento da adesão do município ao Plano Viver sem Limite.*

*136. Quanto à adesão dos municípios ao PVSL, cabe destacar que existem municípios que aderiram ao Plano, contudo não foram contemplados com salas de recursos multifuncionais, enquanto outros, que não aderiram, foram beneficiados. Isso demonstra uma desconexão entre os objetivos traçados pelo programa e as ações efetivamente executadas nos municípios, além da fragilidade nos controles da execução dos planos de trabalho.*

*137. Exemplificando, citemos informação contida na Ata de Reunião de Divulgação do Plano Viver Sem Limite no Estado do Tocantins, de 6/3/2013, relativa ao município de Araguaína/TO, no sentido de que recebeu recursos do Plano Viver sem Limite, por ser o único com Conselho e Fundo criado e em funcionamento, quando o município sequer tinha optado por aderir ao plano (achado 5 da Matriz de Achados da Secex/TO).*

*138. Nesse sentido, ao analisarmos a importância da participação dos demais entes federativos nesse tipo de programa, devemos destacar que segundo o Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União:*

*A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública (FUNG, 2006 apud SECCHI, 2010). Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores. A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas. A participação é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população (DIAS,*

2012).

*Boas práticas: Previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública (CALMON, 2013)<sup>12</sup>; Preparação e apresentação tempestiva pelos atores responsáveis de informações técnicas e bases abertas de dados que permitam trabalhar operacionalmente a construção de fundamentos analíticos para criação de condições para a participação informada e efetiva das diversas partes interessadas (WANG, 2009; TURGEON e RENNÓ, 2010; EVANGELISTA, 2010)<sup>12</sup>. Existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas (CALMON, 2013).*

139. Logo, não obstante o importante envolvimento dos diversos órgãos e entidades do governo federal no planejamento do plano, sob a tutela da Presidência da República, permanece a crítica em relação à participação dos estados e municípios - que estão mais próximos do dia-a-dia da população beneficiária - nesse processo, o que não foi verificado no caso do PVSL.

140. Ainda tratando da importância da maior participação social durante o processo de planejamento do Plano Viver Sem Limite, o próprio Decreto 7.612/2011 afirma, em seu artigo 2º, que:

*Parágrafo único. O Plano Viver sem Limite será executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios, e com a sociedade.*

141. Assim, conclui-se que mesmo havendo a previsão do normativo que estabeleceu as diretrizes do plano para a existência destacada da participação de toda a sociedade e entes governamentais interessados, em colaboração com a União, na execução do plano, o que ocorreu, de fato, foi uma participação limitada e pouco efetiva.

#### *Participação da Sociedade Civil*

142. Ora, nessa mesma linha, ressalta-se que também o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), citado pelo próprio Decreto instituidor do PVSL como um dos notáveis representantes da sociedade civil, também teve sua participação limitada a eventos pontuais, não tendo efetivamente, conforme entrevista realizada naquela entidade, colaborado com as etapas mais iniciais de formulação do Plano.

143. Nesse sentido, as informações obtidas apontam para uma participação do CONADE apenas “complementar”, na qual foi chamado a opinar após o Plano Viver Sem Limite já estar desenhado e estabelecido em suas principais linhas de ação.

144. Cabe ressaltar que, segundo os representantes do CONADE, esses relatórios contendo informações sobre a implementação foram apresentados apenas de forma parcial, por meio de “apresentações” e sem informações sobre diversas ações do Plano, não obstante o disposto no parágrafo 4º do art. 7º do Decreto 7.612/2011, in verbis:

*Art. 7º (...)*

*§ 4º O Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento apresentará periodicamente informações sobre a implementação do Plano ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.*

145. Há de se considerar que a ausência de um marco conceitual e metodológico para planos transversais, ou seja, aqueles que envolvem diversas áreas do governo federal, bem como das diversas esferas da administração pública, além da sociedade civil, pode ter contribuído para a excessiva centralização do planejamento do PVSL, e diminuição da participação dos entes federativos e do CONADE no processo de formulação do Plano.

146. Contribuiu para tanto a inexistência de um foro apropriado para o debate de políticas públicas transversais, junto aos estados e municípios interessados, bem como a fragilidade no que diz respeito à observância do disposto no normativo instituidor do PVSL, que previa o compartilhamento de relatórios sobre a implantação do PVSL com o CONADE, o que, de fato, não foi efetuado de maneira apropriada.

147. Finalmente, há de se considerar que a exiguidade de tempo disponível para realização do planejamento e para a definição de metas do PVSL, sem a existência de estruturas prévias consolidadas para o debate de políticas transversais pode ter colaborado para a menor participação em questão.

148. Quanto ao risco de se manter essa situação, entende-se que, sem o estabelecimento de critérios para a participação de todos os entes federativos interessados, bem como dos representantes da sociedade civil, no processo de planejamento dos planos com características semelhantes, ou mesmo em uma nova etapa do PVSL, é provável que o modelo de concentração identificado no caso do Plano Viver Sem Limite volte a se repetir.

149. Portanto, visando diminuir os riscos envolvidos nesse tipo de política pública, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República a criação de foros permanentes para discussão, avaliação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, com a participação da sociedade civil e representantes de todos os entes federativos interessados para colaborar com a implementação de novas políticas voltadas às pessoas com deficiência.

150. Ademais, cabe recomendar à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência que implemente um planejamento de longo prazo que englobe as políticas voltadas para pessoas com deficiência e que considere o aprendizado obtido por intermédio da aplicação das diversas ações vinculadas ao Plano Viver Sem Limite, com a participação dos demais entes federados, do CONADE e outros representantes da sociedade civil, que sirva, ainda de instrumento importante para a avaliação de resultados e a delimitação de políticas nas áreas vinculadas às políticas direcionadas à pessoa com deficiência.

151. Além disso, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência que quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, realize uma maior quantidade de consultas públicas durante o processo de planejamento desse futuro plano.

152. Finalmente, cabe recomendar à Secretaria Nacional da Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que apresente ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência informações sobre a implementação de ações, bem como os resultados efetivamente alcançados, possibilitando à sociedade civil maior conhecimento dos resultados das ações vinculadas ao Plano, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência.

#### **Achado 4 - Desvalorização dos Instrumentos de Governança Previstos no Decreto 7.612/2011, Tal Como o Termo de Adesão Voluntária de Estados e de Municípios**

153. Como um dos instrumentos que vislumbravam a participação de estados e municípios no Plano Viver Sem Limite, foi estabelecido um Termo de Adesão Voluntária ao Plano. Nesse sentido, conforme verificado, os entes interessados assinaram o termo de adesão ao plano, manifestando o desejo na participação do mesmo.

154. Além disso, esse termo de adesão solicitava que estados e municípios replicassem estruturas de governança previstas para o governo federal, visando a maior efetividade na execução do plano.

155. *Na prática, observou-se que, de fato, não foram implantadas essas estruturas de forma eficaz na esfera federal, nem mesmo o termo de adesão voluntária foi considerado como pré-requisito para a execução das ações nos municípios e estados.*

156. *Nesse sentido, o Decreto 7.612/2011, em seu art. 9º previa que:*

*Art. 9º A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Plano Viver sem Limite ocorrerá por meio de termo de adesão voluntária, com objeto conforme às diretrizes estabelecidas neste Decreto.*

*§ 1º A adesão voluntária do ente federado ao Plano Viver sem Limite implica a responsabilidade de priorizar medidas visando à promoção do exercício pleno dos direitos das pessoas com deficiência, a partir dos eixos de atuação previstos neste Decreto.*

*§ 2º Poderão ser instituídas instâncias locais de acompanhamento da execução do Plano nos âmbitos estadual e municipal.*

157. *Além disso, destaca-se que o próprio Termo de Adesão Voluntária previa, em seu texto:*

a) *A obediência às diretrizes preconizadas pelo Plano, dispostas no Decreto 7.612/2011, por parte de estados, DF e municípios (Cláusula Segunda);*

b) *A assunção de compromissos que abrangem:*

***A União compromete-se a:***

*I - garantir a execução das ações sob sua competência, incluindo apoio técnico e financeiro;*

*II - definir indicadores que permitam acompanhamento e monitoramento das ações, avaliação das estratégias de implementação e articulação entre os diversos setores;*

*III - garantir subsídios aos Estados e Municípios na elaboração de seus respectivos Planos de Ação;*

*IV - mobilizar gestores locais para a adesão ao Plano Viver sem Limite e para a implementação das ações no Estado e em seus Municípios;*

*V - colaborar para criação ou fortalecimento de estruturas locais de gestão governamental e dos conselhos estaduais e municipais sobre direitos das pessoas com deficiência; e*

*VI - manter diálogo com a sociedade civil.*

***O Estado compromete-se a:***

*I - estabelecer plano de trabalho estadual com ações, metas e mecanismos de monitoramento para a implementação, no Estado, do Plano Viver Sem Limite;*

*II - apoiar e monitorar a gestão dos planos municipais do ponto de vista técnico e financeiro, mantendo interlocução com os municípios;*

*III - destinar recursos para implantação das 'ações em âmbito estadual e apoio às ações municipais, observando a pactuação e aprovação de critérios de partilha nas devidas instâncias, conforme normas e procedimentos de cada política;*

*IV - criação, estruturação ou fortalecimento do conselho estadual de direitos das pessoas com deficiência, incentivando a participação social na elaboração e gestão das políticas;*

*V - fortalecer políticas e programas relativos aos direitos das pessoas com deficiência por meio da criação, estruturação ou fortalecimento de órgão gestor governamental específico;*

*VI - apoiar a criação, estruturação ou fortalecimento dos conselhos municipais de direitos das pessoas com deficiência, e fomentar a instituição de políticas e programas específicos para a área;*

*VII - planejar e coordenar ações de capacitação de âmbito estadual que abordem os direitos das pessoas com deficiência, sensibilizar profissionais de diversas áreas para participação nas capacitações e apoiar as ações de capacitação desenvolvidas pela União; e*

*VIII - manter diálogo com a sociedade civil.*

***O Município compromete-se a:***

- I- estabelecer plano de trabalho local com ações, metas e mecanismos de monitoramento para a implementação, no Município, do Plano Viver sem Limite;*
- II - fortalecer o desenvolvimento de ações integradas para a execução do Plano Viver sem Limite;*
- III - destinar recursos para implementação das ações em âmbito municipal;*
- IV - fortalecer políticas e programas relativos aos direitos das pessoas com deficiência, por meio da criação, estruturação ou fortalecimento de órgão gestor governamental específico;*
- V - divulgar para a população as ações referentes à implementação do Plano;*
- VI - criar, estruturar ou fortalecer o conselho municipal de direitos das pessoas com deficiência, incentivando a participação social na elaboração e gestão das políticas;*
- VII - constituir canais de ouvidoria para acompanhar eventuais denúncias recebidas sobre as ações do Plano Viver sem Limite;*
- VIII- sensibilizar e disponibilizar profissionais do município para participação em capacitações sobre os direitos das pessoas com deficiência; e*
- IX - articular e dialogar com a sociedade civil.*

*158. No mesmo sentido, a Cláusula Quarta do Termo de adesão voluntária previa que os municípios deveriam criar “formalmente” o Grupo Municipal de Articulação e Monitoramento, cuja composição e modo de funcionamento deveria seguir os moldes do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento, de acordo com do Decreto 7.612/2011, no que coubesse. Além de fornecer apoio logístico a esse grupo e garantir periodicidade mínima de suas reuniões. Finalmente, deveria informar relatório de implementação das ações e dados referentes aos indicadores estabelecidos pelo Comitê Gestor Interministerial de Articulação e Monitoramento do PVSL.*

*159. Ora, conforme se pode observar, os compromissos assumidos por estados e municípios envolviam desde a divulgação das ações até a criação de um plano de trabalho, além de estruturas que incentivavam a participação da sociedade civil na execução do Plano Viver Sem Limite.*

*160. Na prática, o que se observou foi que algumas dessas estruturas e organizações nem chegaram a ser efetivas no âmbito federal, muito menos foram cobradas por parte dos estados e municípios que assumiram o compromisso junto ao PVSL.*

*161. Nesse sentido, segundo resposta à Diligência realizada junto à Secretaria Nacional de Promoção de Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério da Justiça, foi informado que a adesão de municípios se aproximou dos 1.500 (mil e quinhentos municípios), sendo que 25 estados e o Distrito Federal também aderiram ao Plano Viver Sem Limite, o que poderia ser considerada uma adesão significativa.*

*162. Entretanto, constatou-se que aqueles municípios que não aderiram ao Plano não deixaram de ser beneficiados pelos programas a ele vinculados. Ou seja, na prática, o termo de adesão serviu, apenas, como um protocolo de intenções.*

*163. Um exemplo dessa situação é que o estado de São Paulo, que segundo o mesmo documento, não demonstrou interesse em aderir ao PVSL, entretanto, segundo o Observatório do PVSL, apresenta, além da existência de 123 conselhos municipais para pessoas com deficiência, milhares de ações realizadas em seus municípios com recurso do Viver Sem Limite, situação que nem sempre se reproduz, de forma tão representativa, em estados que aderiram formalmente ao plano.*

*164. A causa primordial para essa desvalorização dos instrumentos de governança, previstos no Decreto 7.612/2011, e no termo de adesão voluntária do Estados e Municípios, manifesta-se na não exigência de cumprimento desses compromissos por parte dos estados e*

*municípios. Essa situação pode ser caracterizada pela ausência de incentivos específicos para que o ente federativo viesse a aderir ao plano, já que essa não era condição para a execução das ações vinculadas ao Viver Sem Limite.*

*165. Além disso, a ausência de algum tipo de monitoramento em relação aos municípios que optaram pela assinatura do termo desobrigou-os de cumprirem seus compromissos vinculados à assinatura da adesão ao PVSL.*

*166. Dessa forma, como já explicitado, o termo de adesão tornou-se, apenas, um documento de intenções, sem repercussão prática efetiva, não servindo nem para fortalecer nem para vincular a atuação de estados e municípios em relação à execução do Viver Sem Limite.*

*167. Portanto, faz-se necessário propor recomendação à SNDPCD para que, crie incentivos para a adesão de estados e municípios, bem como uma sistemática de avaliação do cumprimento dos compromissos firmados por intermédio dos termos de adesão, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência.*

***Achado 5 –Deficiências de Coordenação do Plano Viver Sem Limite, Relacionadas à Limitada Atuação do Comitê Gestor e do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento***

*168. Inicialmente, no que se refere ao presente achado, cabe destacar o disposto no Decreto instituidor do Plano, in verbis:*

*Art. 5º Ficam instituídas as seguintes instâncias de gestão do Plano Viver sem Limite:*

*I - Comitê Gestor; e*

*II - Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento;*

*(...)*

*Art. 6º Compete ao Comitê Gestor do Plano Viver sem Limite definir as políticas, programas e ações, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano.*

*(...)*

*Art. 7º Compete ao Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento do Plano Viver sem Limite promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação do Plano, com vistas a assegurar a execução, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.*

*(...)*

*§ 3º Poderão ser convidados para as reuniões do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento representantes de entidades e órgãos públicos e privados, dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, bem como especialistas, para emitir pareceres e fornecer informações.*

*§ 4º O Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento apresentará periodicamente informações sobre a implementação do Plano ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.*

*169. Na prática, o que se observou foi que a responsabilidade atribuída pelo Decreto 7.612/2011 a esses grupos, assim denominados “instâncias de gestão” do PVSL, acabou sendo substituída por outros atores, durante a execução do Plano, pois tanto o Comitê Gestor do Plano, como o Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento tiveram atuação discreta e restrita, tendo se reunido poucas vezes durante o Plano.*

170. *É preciso ressaltar que apesar de a previsão normativa, segundo apurado pela equipe de auditoria junto à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNPD, o Comitê gestor se reuniu apenas duas vezes durante a vigência do PVSL. Notadamente, tempo insuficiente para cumprir as atribuições descritas no Decreto 7.612/11, que abrangem desde a definição de políticas, programas e ações, até a fixação de metas, orientação, formulação e implantação do Plano, além do monitoramento e avaliação de resultados.*

171. *Como todas essas tarefas foram, de alguma maneira, realizadas sempre sob a coordenação da Casa Civil e com o apoio da Secretaria de Direitos Humanos – SDH, conforme já explicitado, o papel do Comitê foi substituído por uma gestão mais centralizada na Presidência da República, com menor participação daqueles atores que compunham o Comitê (além da SDH, Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).*

172. *Além disso, foi verificado que o Grupo de articulação e monitoramento, que foi convocado a se reunir apenas quatro vezes pela então Secretaria Nacional da Pessoa com Deficiência (SNPD), teve suas funções de articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação do Plano, e principalmente as funções de monitoramento e avaliação das políticas, programas e ações, substituído pela atuação das “Salas de Situação”, geridas pela Casa Civil.*

173. *Nesse sentido, apesar de o Decreto ter instituído o Comitê Gestor e o Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento (GIAM) como principais estruturas de governança, na prática, o monitoramento acontecia mensalmente em reuniões denominadas pela Casa Civil como “Salas de Situação”, que reuniam ministérios responsáveis pelas ações, que por sua vez apresentam seus resultados visando o monitoramento da implementação das ações do PVSL.*

174. *Conclui-se, assim que, nesse contexto, a então denominada Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNPD não foi capaz de realizar seu papel de liderança de forma plena na coordenação, articulação e monitoramento do plano, já que as estruturas inicialmente previstas acabaram por serem desconsideradas.*

175. *Ainda nesse sentido, em resposta a diligência realizada junto à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos (SN DPCD), foi verificado que a SEDPND delegou parcela considerável da articulação e monitoramento para a Casa Civil e que ela (SNDPCD) não acompanhou o orçamento das ações presentes no PVSL, nem influenciou, de fato, a priorização da destinação das dotações orçamentárias.*

176. *Segundo relatado na peça 18, p. 10, da Representação (TC 028.959/2015-9, apensado aos presentes autos), o monitoramento no Plano foi uma atividade compartilhada entre a SDH e a SAM da Casa Civil, já a execução de cada ação foi gerida pelo próprio Ministério proponente, sendo custeada com seus recursos ordinários; assim os instrumentos de gestão imaginados acabam por se tornarem pouco utilizados e efetivos.*

177. *Finalmente, as metas do programa, que deveriam também passar pela avaliação do Comitê Gestor, na realidade, eram definidas por cada um dos ministérios proponentes, com uma consequente fragmentação da missão dos diferentes órgãos.*

178. *Ainda ao analisar a presente questão, faz-se mister utilizar o guia do Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União. Nele, são destacadas as seguintes abordagens e princípios:*

*- atacar os problemas de fragmentação da missão e de sobreposição de programas;*



- de acordo com o GAO, as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado;

- é necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue (UKPDC, 2012);

- de acordo com a OCDE (2003, apud MARINI e MARTINS, 2006), a integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias;

- deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo;

- Existência de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados, atuando de forma articulada para a formulação e a gestão de políticas públicas (SECCHI, 2009; PETERS, 2012);

- Identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades (GAO, 2005).

179. Nesse sentido, com a centralização das ações junto à Presidência da República e a diminuição do papel inicialmente previsto ao Comitê Gestor e ao GIAM, além da redução da atuação da SNPD, esses princípios também acabam por serem afrontados.

180. Quanto às causas, destaca-se a falta de empoderamento da então SNPD para impor participação de demais ministérios; a baixa priorização do Centro de Governo em relação à participação nesse plano.

181. Ademais, observou-se, ainda, a excessiva delegação de responsabilidade da SNPD para a Casa Civil, provavelmente, pela falta de empoderamento da SNPD, o que fez com que GIAM fosse substituído pelas “Salas de Situação”.

182. Também, verificou-se que a falta de recursos financeiros e humanos para a realização de ação de coordenação, articulação e monitoramento contribuiu para o enfraquecimento do papel de liderança da SNPD.

183. Finalmente, a baixa operatividade do Comitê Gestor e do GIAM pode ter contribuído para a fragmentação das políticas presentes no plano. Além disso, a inexistência de coordenações setoriais, nos respectivos ministérios, para realização de ações coordenadas, conforme mencionado, exigiu uma maior participação da Casa Civil nesse processo.

184. Os efeitos de tal cenário poderiam ser resumidos em uma diminuição da cooperação entre os órgãos inicialmente envolvidos no processo de formulação, execução e monitoramento do PVSL, com prejuízo para o alcance das estruturas de governança inicialmente propostas pelo Decreto 7.612/2011.

185. Assim, o prejuízo para a governança do Plano é latente, e houve perda na oportunidade de institucionalização dessas estruturas e núcleos de trabalho, que poderiam ser utilizados em outros planos de natureza transversal. Logo a fragmentação das políticas gera ineficiências relacionadas ao não aproveitamento de sinergias entre diferentes ações vinculadas ao Plano Viver Sem Limite.

186. Como boa prática, apesar da fraca atuação das instâncias de gestão do PVSL, foi relatado que a Casa Civil da Presidência de República conseguiu suprimir essas demandas e executou um papel fundamental na articulação das ações que envolviam mais de um ministério federal.

187. Finalmente, faz-se necessário propor recomendação à Casa Civil da Presidência da República, respeite a estrutura de coordenação regulamentada, quando da instituição de ações vinculadas à política voltada a pessoa com deficiência, zelando pela implantação e a operacionalização dos Comitês e Grupos previstos nos normativos instituidores dos respectivos planos.

188. Também cabe propor recomendação à Casa Civil da Presidência da República que formule estratégias de combate à fragmentação, nos respectivos órgãos e ministérios, da política para pessoa com deficiência.

189. Por fim, propõe-se recomendação à Casa Civil da Presidência da República que fomente a criação de coordenações setoriais, nos respectivos ministérios, para realização de ações coordenadas, em políticas transversais, conforme mencionado no art. 15 da Lei 7.853/1989.

#### **Achado 6 - Deficiências nos Procedimentos de Monitoramento e Avaliação do Plano Viver Sem Limite**

190. Antes de tratarmos do que foi observado, cabe um destaque sobre o que o normativo instituidor do PVSL preconiza em relação a esse sistema. Nesse sentido, o Decreto 7.612/2011, em seu artigo 8º, afirma, in verbis:

Art. 8º Os órgãos envolvidos na implementação do Plano deverão assegurar a disponibilização, em sistema específico, de informações sobre as políticas, programas e ações a serem implementados, suas respectivas dotações orçamentárias e os resultados da execução no âmbito de suas áreas de atuação.

191. Na situação encontrada, observou-se que o sistema de informação do PVSL, conhecido como Observatório do PVSL, não disponibilizou para os órgãos gestores e executores do PVSL as informações suficientes para o acompanhamento do plano, portanto concluiu-se que:

a) não foram disponibilizadas informações sobre insumos empregados em diferentes políticas presentes no PVSL;

b) os indicadores de produtos alcançados pelas diferentes ações presentes no PVSL não deram transparência a importantes aspectos dos resultados das ações;

c) não foram disponibilizadas informações sobre atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política.

192. Além disso, não ficou bem definido, desde o momento da formulação da política, presentes no Decreto 7.612/2011, quais seriam o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação.

193. Finalmente, observou-se que não foi realizada, previamente à instituição do PVSL, avaliação sobre a disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política, tampouco foram identificados os principais agentes responsáveis pelo fornecimento de dados e informações.

194. Assim, com as deficiências observadas no que diz respeito aos sistemas inicialmente previstos de monitoramento e avaliação, quem assumiu parte dessa missão foi o Observatório do Plano Viver Sem Limite, que acabou adquirindo uma importante função de divulgação do andamento e resultados do Plano, e tem servido para alertar à sociedade, juntamente com outras ações de publicidade, sobre as ações realizadas, suas metas e aquilo que foi alcançado.

195. Entretanto, esse sistema, quer pela carência de informações detalhadas, ou mesmo pela ausência de informações orçamentárias das ações, não conseguiu suprir as demandas gerenciais relativas ao monitoramento e avaliação de resultados, que se apresentaram de forma insuficiente.

196. No mesmo sentido, ressalta-se, ainda, o disposto no Referencial para Avaliação e Governança em Políticas Públicas, sobre o Monitoramento e Avaliação:

*O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Através dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de insucesso. O monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência da política verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas (BUNIVICH, 1999).*

*A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de:*

*(i) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias;*

*(ii) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso;*

*(iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial;*

*(iv) determinar a eficiência econômica do programa;*

*(v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e,*

*(vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BUNIVICH, 1999)*

*197. Logo, para que o sistema de monitoramento e avaliação estivesse adequado para tal tarefa, não bastaria informar as metas alcançadas em cada ação, mas precisaria ser capaz de coletar informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política, para viabilizar a verificação contínua do alcance das metas, gerando alertas para insucessos eventuais, além das sugestões de ações para a administração do Plano.*

*198. Só assim haveria insumos suficientes para um correto procedimento de avaliação de resultados, que considerasse a eficácia/efetividade no alcance dos objetivos e metas esperados, além da eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção.*

*199. Infelizmente, não foi o que se observou no caso do Plano Viver Sem Limite, pois além das deficiências do sistema de informação, e não obstante o esforço da Casa Civil por intermédio das “Salas de Situação”, não houve uma sistemática geral clara de monitoramento e avaliação de resultados, salvo no caso de ações específicas que tiveram sua eficácia e efetividade observadas pelos próprios ministérios executores.*

*200. Nesse sentido, a falta de reuniões do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento do Plano Viver sem Limite, que tinha funções primordiais de monitoramento e avaliação, segundo o Decreto 7.612/2011, colaborou para os resultados não satisfatórios nessa área.*

*201. Ademais, como já destacado em achado anterior, até mesmo a apresentação de informações ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o que geraria maior controle social, acabou prejudicada.*

*202. Ressalta-se, ainda, que além das deficiências já citadas no sistema de monitoramento e avaliação a equipe de auditoria, verificou que não ficou bem definido, desde o momento da formulação da política, presentes no Decreto 7.612/2011, quais seriam o escopo, o propósito e os*

demandantes do sistema de monitoramento e avaliação. Assim, a ausência dessa definição resultou em um sistema mais informativo do que propriamente algo voltado para as demandas de monitoramento e avaliação dos gestores do projeto.

203. Além disso, verificou-se que a dificuldade de obter dados em decorrência da não realização prévia, antes da instituição do PVLS, de avaliação sobre a disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política, além da falta de identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento de dados e informações.

204. Sendo que essas causas também estão associadas à baixa priorização de avaliações de eficiência, efetividade e economicidade por parte dos gestores do plano e à baixa operatividade do Comitê Gestor do PVSL, que não parece ter tido recursos suficientes para implantação de sistema de monitoramento adequado.

205. Ora, as consequências de tais deficiências são nocivas, principalmente, no que diz respeito ao prejuízo ao monitoramento e às avaliações que necessitariam desses dados, ocorrendo maior risco de ineficiência, inefetividade e não-economicidade das ações do plano.

206. Além disso, ocorreu a baixa transparência do plano e uma deficiência no municiamento dos gestores setoriais e regionais do PVSL com informações úteis para a tomada de decisões e mudanças de rumo das políticas, com prejuízo para os ajustes necessários durante a execução das ações além do planejamento de novas etapas do PVSL.

207. Portanto, faz-se necessário propor recomendação à SNDPCD que fortaleça o sistema de informação, que venha a ser criado para acompanhamento das ações vinculadas às políticas voltadas para as pessoas com deficiência, no sentido de dotá-lo de dados sobre insumos, atividades e produtos relacionados às ações do Plano.

208. Também cabe recomendar à SNDPCD que, previamente à adoção de ações vinculadas às políticas voltadas para as pessoas com deficiência, realize a averiguação da disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da referida política.

209. Por fim, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério da Justiça e Cidadania que defina o escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento da formulação da política.

#### **Achado 7 - Insuficiência de Recursos Humanos, Físicos e Financeiros da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência para realizar Ações de Governança**

210. Inicialmente, destaca-se que por melhores que sejam os objetivos, os métodos de planejamento e as metas estabelecidas, não há como exercer um bom trabalho e alcançar resultados pertinentes se não houver a apropriada destinação de recursos humanos, físicos e financeiros para o desenvolvimento das ações idealizadas.

211. No caso em questão, essa foi a situação encontrada na Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que demonstrou, por intermédio das diversas observações realizadas, que não possuía os instrumentos necessários para executar algumas das suas tarefas inicialmente planejadas.

212. Nesse sentido, cabia à atual SNDPCD, conforme estipulado no Decreto do Poder Executivo 6.949, de 25 de outubro 2009, no qual a Secretaria ainda era denominada Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPD, ligada à SDH:

- Exercer a coordenação superior dos assuntos, das ações governamentais e das medidas referentes à pessoa com deficiência;

- Coordenar ações de prevenção e eliminação de todas as formas de discriminação contra a pessoa com deficiência e propiciar sua plena inclusão à sociedade;
- Coordenar, orientar e acompanhar as medidas de promoção, garantia e defesa dos ditames da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, mediante o desenvolvimento de políticas públicas de inclusão da pessoa com deficiência;
- Estimular que todas as políticas públicas e os programas contemplem a promoção, a proteção e a defesa dos direitos da pessoa com deficiência;
- Coordenar e supervisionar o Programa Nacional de Acessibilidade e o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como propor as providências necessárias à sua completa implantação e ao seu adequado desenvolvimento;
- Fomentar a adoção de medidas para a proteção da integridade física e mental da pessoa com deficiência; entre outras.

213. Além disso, o Decreto 98.822, de 12 de janeiro de 1990, que aprovou o Regimento Interno da Coordenadoria Nacional para Integração da pessoa Portadora de Deficiência (Corde), uma das nomenclaturas anteriores da atual SNDPCD, já previa um amplo rol de atribuições a essa entidade, inclusive a possibilidade de requisição de servidores, conforme se pode observar:

**Art. 25.** O Coordenador da Corde poderá requisitar servidores dos órgãos ou entidades da Administração Federal, bem assim das fundações sujeitas à supervisão ministerial, com ônus para o órgão de origem do servidor, para desempenho de cargo ou emprego em comissão, e de função de confiança na Corde.

§ 1º As requisições de pessoal de que trata este artigo, previstas no § 3º do art. 11 da Lei nº 7.853, de 1989, serão efetivadas pelo Coordenador da Corde e encaminhadas por intermédio do Gabinete da Presidência da República.

§ 2º As requisições são irrecusáveis e deverão ser prontamente atendidas, salvo motivo de preferência estabelecida em lei especial.

§ 3º Ao servidor de qualquer órgão ou entidade da Administração Federal, ou das fundações referidas neste artigo, colocado à disposição da Corde, são assegurados o salário ou remuneração do cargo, função, emprego ou comissão, bem assim todos os direitos e vantagens a que faça jus no órgão ou entidade de origem, inclusive promoção e progresso funcional.

§ 4º O servidor, nas condições definidas, no parágrafo anterior, continuará a contribuir para a instituição de previdência a que for filiado, sem interrupção na contagem do tempo de serviço no órgão ou entidade de origem, para todos os efeitos da legislação trabalhista e previdenciária, de leis especiais ou de normas internas.

§ 5º O período em que o servidor permanecer disposição da Corde será considerado, para todos os efeitos da vida funcional, como de efetivo exercício no cargo ou emprego que ocupe no órgão ou entidade de origem.

§ 6º O servidor cedido à Corte poderá fazer jus à gratificação de representação, atribuída nos mesmos níveis dos Gabinetes da Presidência da República, dentro das disponibilidades orçamentárias.

214. Entretanto, o que se verificou, é que apesar de todas essas atribuições e previsões legais que envolvem o fortalecimento das áreas de direitos humanos ligadas à época à Presidência da República, na prática, o que se observou foi que a da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência se queixa de não conseguir requisitar servidores de outros órgãos públicos e, desta forma, de não possuir recursos humanos e financeiros suficientes para realizar determinadas ações de coordenação, articulação e monitoramento, sendo que a situação ainda pode piorar, segundo técnicos da SNDPCD, dado que a nova estrutura organizacional da SNDPCD, vinculada ao Ministério da Justiça, deve ser menor que a estrutura anterior, sem possibilidades de contratar servidores de outros órgãos.

215. Assim, vislumbram-se dificuldades no sentido de a SNDPCD ser capaz de construir um sistema próprio de monitoramento - ao coordenar o PVLS, teve que recorrer às estruturas da

*Presidência da República para construção do Observatório do Plano Viver sem Limite - bem como não foi capaz de realizar fiscalizações amostrais in loco, nas ações do PVSL.*

216. *As causas identificadas para tal situação passam por diferentes governos que, até o momento, não priorizaram de forma suficiente a atuação da SNDPCD. Também, os mecanismos normativos criados para fortalecer atuação da SNDPCD, tais como dispositivo que permite requisição de funcionários de outros órgãos, não vêm sendo efetivos, destacando-se o fato de que os demais órgãos somente aceitam liberação de funcionário por meio de trocas.*

217. *Assim, os efeitos imediatos dessa falta de priorização são a baixa capacidade da SNDPCD de realizar suas funções, com o consequente prejuízo para a coordenação, articulação e monitoramento e avaliação das políticas voltadas para as pessoas com deficiência.*

218. *Portanto, faz-se necessário propor recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que dote a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPCD dos recursos compatíveis com as atribuições e responsabilidades à ela incumbidos.*

219. *Ademais, cabe recomendar à Casa Civil da Presidência da República que tome medidas para tornar mais efetivo o art. 25 do Decreto 98.822/90, que permite a SNDPCD requisitar, com ônus para o órgão cedente, servidores públicos de órgãos da administração federal e de fundações sujeitas à supervisão ministerial.*

#### **Comentários dos Gestores**

220. *Com base no que prevê a Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, foi enviado aos gestores (Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - MDH, Secretaria Nacional de Assistência Social - MDSA, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – ME e Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, o Relatório Preliminar da presente auditoria para que os mesmos encaminhassem seus comentários.*

221. *Os principais pontos constantes das manifestações dos gestores serão abordados a seguir, de forma resumida, com o intuito de elucidar as questões mais relevantes apontadas neste relatório.*

#### *Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (peça 64)*

222. *A Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil apresentou resposta à diligência e destacou as atribuições daquela subchefia, em especial aquelas relativas à coordenação, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas e projeto considerados prioritários pela Presidência da República e ao papel desenvolvido no âmbito do Plano Viver Sem Limite.*

223. *Destacou, ainda, que a então Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) atuou, por sua vez, diretamente na coordenação do Viver Sem Limite, tendo papel “fundamental” para a institucionalização do Plano.*

224. *Finalmente, acrescentou que as reuniões de monitoramento (“salas de situação”) realizadas por aquela unidade “não substituíram os papéis do Comitê Gestor e do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento”, que desempenharam suas atribuições de forma integrada. Pois, em regra, havia uma sistemática definida para o monitoramento, posto que nas reuniões periódicas realizadas pela Casa Civil identificavam-se os avanços e entraves para a consecução das metas e, quando os entraves necessitavam de alguma decisão no âmbito do Comitê Gestor, o assunto era levado aos ministros para que houvesse o devido encaminhamento.*

#### **Análise**

225. *No que se refere aos argumentos apresentados pelo gestor, os mesmos vão ao encontro daquilo que foi identificado pela equipe de auditoria, que apontou papel relevante da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil na consecução dos das atividades vinculadas ao PVSL.*

226. *Ademais, cabe destacar que, conforme já identificado nos achados de auditoria, e em especial no achado 5 (Deficiências de Coordenação do Plano Viver Sem Limite, Relacionadas à Limitada Atuação do Comitê Gestor e do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento), não obstante o destaque dado a esses grupos, a participação dos mesmos durante a execução do PVSL foi considerada pouco abrangente.*

*Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) (peça 65)*

227. *A SECADI do Ministério da Educação afirmou, quanto ao achado 1 - Baixo Alcance de Algumas das Metas Estipuladas no Plano Viver Sem Limite – que a meta de Kits de Atualização das Salas de Recursos Multifuncionais, que inicialmente não teria sido atingida, principalmente porque algumas entregas ultrapassaram a data limite de 2014, foi, posteriormente, “completada”, sendo que as últimas entregas foram realizadas em 2016.*

228. *Destacou, ainda que no que se refere à: subutilização dos equipamentos e inexistência de pessoal especializado, ausência de espaço físico apropriado, utilização de fora de sua destinação original e sucateamento das salas e dos materiais e equipamentos, que tal constatação reforça a necessidade de ao aderir ao Programa de salas multifuncionais, os Estados, Municípios e DF comprometem-se a subordinar-se às suas diretrizes, responsabilizar-se pela preservação do espaço físico para a instalação dos bens doados e disponibilizar professores para atuarem na organização e oferta do atendimento educacional especializado, nos termos do Artigo 6º da Portaria 25/2012-MEC.*

#### **Análise**

229. *Os comentários do gestor trazem informações adicionais sobre o cumprimento da meta de Kits de Atualização das Salas de Recursos Multifuncionais, sem, entretanto, afastar as constatações efetuadas pela equipe de auditoria. Ademais, a necessidade de maior participação de Estados, Municípios e DF está relacionada com alguns achados da auditoria, em especial os achados: 3 - Deficiências de Participação de Estados, de Municípios e da Sociedade Civil no Planejamento e no Controle do Plano Viver sem Limite; e 4 - Desvalorização dos Instrumentos de Governança Previstos no Decreto 7.612/2011, tal como o Termo de Adesão Voluntária de Estados e de Municípios.*

*Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDSA (peça 66)*

230. *A SNAS teceu considerações sobre o BPC Trabalho, que tem sua gestão sob a responsabilidade do MDSA, destacando que cabe ao INSS a operacionalização do benefício. Também destacou que o BPC Trabalho se organiza de forma intersetorial, sendo coordenado pelo Grupo Gestor Interministerial (GGI), composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), Ministério do Trabalho (MTb), Ministério da Educação (MEC), e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH).*

231. *Quanto aos Centros-Dia e Residências Inclusivas, afirma que visam a ampliação do acesso das pessoas com deficiências às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza, destacando que a implantação de 108 unidades de Residências Inclusivas, representando a disponibilidade de 1.080 vagas para pessoas adultas com deficiência, “significou uma importante oferta para pessoas que se encontravam internadas em hospitais, abandonadas ou em situação de*

negligência”, tendo ainda afirmado que tal informação corrobora com o achado de não atingimento das metas previstas para essas ações no âmbito do Plano Viver Sem Limite.

232. No entanto, destaca que considerando as dificuldades inerentes aos municípios, principalmente no que diz respeito a “arranjar” espaço físico adaptado ao tamanho e à finalidade do serviço, e a impossibilidade de contratação de pessoal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, considerou satisfatória a implantação de 18 Centros-Dia e 108 Residências inclusivas, sendo que o conhecimento adquirido poderá colaborar com o alcance de melhores resultados no futuro.

#### **Análise**

233. Os comentários do gestor trazem informações relevantes e adicionais e reforçam os achados da equipe de auditoria, inclusive no que diz respeito ao não alcance das metas estipuladas no Plano Viver Sem Limite (achado 1).

#### *Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – MDH (Peça 67)*

234. O gestor, após contextualização, por meio da qual comentou a importância do PVSL ao dar visibilidade às ações governamentais voltadas às pessoas com deficiência, falou do caráter não detalhado das informações contidas no Observatório do PVSL, comentou a metodologia utilizada pelo TCU na presente auditoria, bem como a baixa representatividade dos estudos de caso para refletirem a realidade dos resultados do PVSL.

235. Destacou, ainda, que concorda com a conclusão de que houve baixa institucionalização da Política Nacional Para Pessoa com Deficiência e necessidade de aprimoramentos, destacando, ainda, a falta de capacidade operacional da SNPD/MDH e confirmou as dificuldades de operacionalização das funções de articulação, por parte da secretaria.

236. Ao tratar especificamente dos Achados, comentou:

**Achado 1 - Baixo Alcance de Algumas das Metas Estipuladas no Plano Viver sem Limite** – afirma que existe a necessidade de adesão dos entes federados às ações do Governo Federal para efetivação da política em seus territórios e que houve deficiência nessa área. Também ressaltou que o PVSL se apoiou em algumas ações setoriais que já estavam em execução, às quais acrescentou aporte de recursos, porém “sem que se tenha tido algum tipo de diagnóstico prévio sobre a demanda daquela determinada ação para o público”, razão pela qual: “muitas das metas não estavam baseadas em evidências, o que acarretou, em muitas ações, super ou subdimensionamento das metas.”

Ademais, informa que outros empecilhos de ordem técnica, não previstos originalmente, contribuíram para a baixa execução de algumas metas. Tendo, finalmente, concordado com as principais recomendações vinculadas ao achado.

**Achado 2 - Incoerências entre as Diretrizes Dispostas no Decreto nº 7.612/2011 e as Metas do Plano Viver sem Limite; e Achado 3 - Deficiências de Participação de Estados, de Municípios e da Sociedade Civil no Planejamento e no Controle do Plano Viver sem Limite** - O gestor destacou que a recomendação de estabelecimento de objetivos específicos na formulação de Plano de políticas para pessoas com deficiência, contendo aspectos qualitativos e quantitativos, se coaduna com as melhores práticas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Da mesma forma, em relação ao Achado 3, afirma que não obstante a pertinência das recomendações, a estrutura da secretaria não permite uma atuação mais efetiva e local nos territórios beneficiados. Logo, a determinação presente naquela achado demandaria mais recursos financeiros.

**Achado 4 - Desvalorização dos Instrumentos de Governança Previstos no Decreto nº 7.612/2011, tal como o Termo de Adesão Voluntária de Estados e de Municípios; e Achado 5 -**



*Deficiências de Coordenação do Plano Viver sem Limite, Relacionadas à Limitada Atuação do Comitê Gestor e do Grupo Interministerial e Articulação e Monitoramento – nesse sentido, destaca a ausência de incentivos à adesão ao Plano e a recomendação para criação desses incentivos.*

*Em seguida, afirma que, em relação ao achado 5, tendo em vista a pequena capacidade decorrente de sua estrutura atual, a determinação à SNPD/MDH para que realize a formulação de estratégias que combatam a fragmentação da política pública para a pessoa com deficiência nos respectivos órgãos e ministérios, a Unidade teria dificuldades de cumprir a recomendação proposta pela equipe de auditoria naquele item.*

**Achado 6 - Deficiências nos Procedimentos de Monitoramento e Avaliação do Plano Viver sem Limite e Avaliação do Plano Viver sem Limite, e Achado 7 - Insuficiência de Recursos Humanos, Físicos e Financeiros da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência para realizar Ações de Governança – afirma que quanto às deficiências relacionadas ao monitoramento e à avaliação do PVSL, que não dispunha de um sistema capaz de coletar informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias relevantes à implementação da política, estando restrito às informações contidas no Observatório do PVSL, apesar da previsão legal para a existência do mesmo, o órgão responsável pelas políticas públicas para pessoas com deficiência ainda não teve capacidade normativa, estrutural e operacional para efetivá-lo plenamente.**

*Acrescentou que quanto ao fato de que a SNPD/MDH não possui instrumentos necessários para a execução de algumas tarefas no âmbito do PVSL, demandas diversas, bem como o reduzido quadro de servidores, acabam afetando a capacidade de trabalho daquela Unidade.*

### **Análise**

*237. Primeiramente, no que se refere à metodologia utilizada pelo TCU para realização da auditoria, cabe destacar que a obtenção de dados se deu, primordialmente, por meio da solicitação de informações aos gestores participantes, quer por meio de entrevistas ou mesmo diligências realizadas junto aos órgãos responsáveis. Já em relação aos estudos de caso, os mesmos, que tiveram participação das Secretarias Estaduais do TCU, não tinha caráter amostral, e, conforme sugere o próprio nome, visam apenas ilustrar e exemplificar alguns dos achados que já teriam sido identificados durante os outros procedimentos de obtenção de dados. Isso ocorreu em razão da natureza do Plano Viver Sem Limite, que atingiu todo o território nacional, por meio de diversas ações de inúmeros ministérios, impossibilitando, portanto, a realização de uma amostragem estatística representativa de qualquer das ações mais relevantes em curto período de tempo. Logo, os dados secundários – Observatório do Plano Viver sem Limite - que representam um censo dos produtos entregues pelas diferentes dimensões do PVSL, obtidos por meio das fontes oficiais, foram essenciais para a evidenciação dos achados em questão, reforçando as evidências produzidas pelos estudos de caso.*

*238. No mais, os comentários do gestor corroboram com os achados de auditoria, destacando-se a grande responsabilidade atribuída à SNPD/MDH, por meio do Plano Viver Sem Limite, sem, entretanto, uma contrapartida dos recursos e instrumentos necessários à consecução dos seus trabalhos.*

### **Conclusão**

*239. Decorrente de representação produzida pelo Ministério Público junto ao TCU, a presente auditoria teve por objetivo primordial avaliar os principais aspectos da governança do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e, especificamente, o Plano Viver Sem Limite – PSL. Assim, buscou avaliar a implementação do Plano e seus aspectos principais tais como planejamento, participação, coordenação, avaliação e monitoramento.*

*240. Realizada por intermédio de uma Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, contou com o esforço conjunto de diversas Unidades do Tribunal, e concluiu que o Plano Viver*

*Sem Limite teve como maior mérito o despertar de uma visão mais abrangente e prioritária para questões afetas às políticas voltadas a pessoas com deficiência, no âmbito do Governo Federal. Demonstrou, ainda, que a execução de políticas públicas com a participação de diversos ministérios, e com o comprometimento de diversos entes da federação, possibilita um maior alcance e efetividade das ações, dentro de uma visão de multiplicidade de atores trabalhando de forma intersetorial.*

*241. Por outro lado, foram identificadas diversas oportunidades de melhoria, tanto no que diz respeito ao planejamento e alcance de metas estipuladas, quando no que se refere à distribuição regional das ações do Plano, aos instrumentos normativos, à coordenação dos diversos entes participantes, ao monitoramento/avaliação, à governança e à administração do PVSL.*

*242. Cabe ressaltar, ainda, que a análise do Plano Viver Sem Limite, apesar de representar um marco de ações específicas desenvolvidas em espaço de tempo delimitado (até 2014), não é uma avaliação estanque. É, de fato, uma visão sobre o conjunto das políticas públicas voltadas para o cidadão com deficiência. Logo, o aprendizado adquirido nesse processo poderá e deverá ser utilizado nas futuras ações voltadas à essa significativa parte da população brasileira, que durante muito tempo careceu de ações organizadas de forma sistemática para atenderem suas necessidades de desenvolvimento e proteção social.*

### **Proposta de Encaminhamento**

*243. Diante do exposto, e visando contribuir com o aperfeiçoamento da Política Nacional para Pessoas com Deficiência, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao relator do processo, com as seguintes propostas:*

*I) Recomendar a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos, com fulcro no Art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o Art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, que atente-se para os seguintes aspectos de governança:*

*Em relação à aferição de resultados da política:*

*a) elabore metas realistas que considerem os riscos reais de não atingimento, inclusive limitações orçamentárias, inerentes à execução de cada uma das ações propostas (item 101);*

*b) mobilize agentes públicos participantes - federais, estaduais e municipais - para a coordenação de atividades complementares que viabilizem a melhor utilização dos equipamentos distribuídos à população beneficiária (item 101);*

*c) realize planejamento que considere as desigualdades regionais na execução das diversas ações vinculadas à proteção das pessoas com deficiência (item 101);*

*d) realize monitoramentos locais com vistas a comprovar se as ações estão sendo eficazes na resolução dos problemas propostos (item 101).*

*Em relação à coerência entre diretrizes e metas*

*e) elabore diretrizes que proporcionem orientações mais claras para definições de metas do programa (item 130);*

*f) estabeleça rol de objetivos específicos, contendo aspectos qualitativos e quantitativos que possam servir de referência para o estabelecimento de metas, bem como sirvam para auxiliar a avaliação de resultados do programa (item 130).*

*Em relação a deficiências de participação de estados, de municípios e da sociedade civil no planejamento e no controle do Plano Viver sem Limite*

g) *implemente planejamento de longo prazo que englobe as políticas voltadas para pessoas com deficiência e que considere o aprendizado obtido por intermédio da aplicação das diversas ações vinculados ao Plano Viver Sem Limite, com a participação dos demais entes federados, do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e outros representantes da sociedade civil, que sirva, ainda de instrumento para a avaliação de resultados e a delimitação de políticas nas áreas vinculadas às políticas direcionadas à pessoa com deficiência (item 150).*

h) *realize maior quantidade de consultas públicas durante o processo de formulação e planejamento de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência (item 151);*

i) *apresente ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência informações sobre a implementação de ações, bem como os resultados efetivamente alcançados, possibilitando à sociedade civil maior conhecimento dos resultados das ações vinculadas ao Plano, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência (item 152).*

*Em relação aos Instrumentos de Adesão Voluntária de Estados e de Municípios*

j) *crie incentivos para a adesão de estados e municípios, bem como uma sistemática de avaliação do cumprimento dos compromissos firmados por intermédio dos termos de adesão, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência (item 167).*

*Em relação às deficiências de monitoramento e avaliação*

k) *fortaleça o sistema de informação, que venha a ser criado para acompanhamento das ações vinculadas às políticas voltadas para as pessoas com deficiência, no sentido de dotá-lo de dados sobre insumos, atividades e produtos relacionados às ações do Plano (item 207).*

l) *realize, previamente à adoção de ações vinculadas às políticas voltadas para as pessoas com deficiência, a averiguação da disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da referida política (item 208).*

m) *defina o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento da formulação da política (item 209).*

II) *Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no Art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o Art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, quando da realização de ações relativas à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, que atente-se para os seguintes aspectos de governança:*

*Em relação Deficiências de Participação de Estados, de Municípios e da Sociedade Civil no Planejamento e no Controle do Plano Viver Sem Limite*

a) *crie foros permanentes para discussão, avaliação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, com a participação da sociedade civil e representantes de todos os entes federativos interessados para colaborar com a implementação de novas políticas voltadas às pessoas com deficiência (item 149).*

*Em relação às deficiências de coordenação*

b) *respeite a estrutura de coordenação regulamentada, quando da instituição de ações vinculadas à política voltada a pessoa com deficiência, zelando pela implantação e a operacionalização dos Comitês e Grupos previstos nos normativos instituidores dos respectivos planos (itens 187);*

c) *formule estratégias de combate à fragmentação, nos respectivos órgãos e ministérios, da política para pessoa com deficiência (itens 188).*

*d) fomente à criação de coordenações setoriais, nos respectivos ministérios, para realização de ações coordenadas, em políticas transversais, conforme mencionado no art. 15 da Lei 7.853/1989 (itens 189).*

*Em relação à Insuficiência de Recursos Humanos, Físicos e Financeiros da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência para realizar Ações de Governança*

*e) dote a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPCD dos recursos compatíveis com as atribuições e responsabilidades à ela incumbidos (itens 218) .*

*f) realize medidas para tornar mais efetivo o art. 25 do Decreto 98.822/90, com vistas a permitir à SNDPCD requisitar, com ônus para o órgão cedente, servidores públicos de órgãos da administração federal e de fundações sujeitas à supervisão ministerial (itens 219).*

Em atendimento ao despacho por mim exarado em 10/4/2017 (doc. 72), o representante do Ministério Público, anuindo às propostas da equipe de auditoria, manifestou-se nos seguintes termos:

*Em exame relatório de auditoria operacional decorrente do Acórdão 3.579/2016-TCU-1ª Câmara, que, ao conhecer de representação formulada por este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), determinou a realização de diligência à então Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, cuja resposta e os levantamentos preliminares realizados pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi) subsidiaram a realização de fiscalização de orientação centralizada (FOC) com vistas a avaliar os problemas de governança existentes na Política Nacional para Pessoas com Deficiência (PNPCD), haja vista inúmeras fragilidades constatadas originalmente por este Ministério Público de Contas (MPC) e, posteriormente, confirmadas pela percuciente auditoria operacional, cujos achados ora se examinam.*

*Motivou a atuação deste Parquet especializado a constatação de que, em que pese a farta legislação que dispõe sobre a promoção dos direitos das pessoas com deficiência, as iniciativas voltadas à inclusão social desse relevante segmento da população brasileira ainda carecem de uma política pública que possa, de modo estruturado e sistemático, enfrentar o enorme desafio de promover sua participação em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, em consonância com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, que, aprovados por meio do Decreto Legislativo 186/2008 e promulgados mediante o Decreto 6.949/2009, foram recepcionados em nosso ordenamento jurídico com status de norma constitucional, com fundamento no artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal.*

*De ressaltar que existe no ordenamento jurídico pátrio avançada legislação que, com o propósito de dispor sobre a “Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” (Lei 7.853/1989 e Decreto 3.298/1999) – nomenclatura essa em desuso, hoje substituída pelo termo “Pessoa com Deficiência” –, estabeleceu, além das bases da referida política pública, a primeira estruturação administrativa do órgão a quem competiria a implementação da política, missão inicialmente atribuída à então Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde).*

*Outros diversos diplomas legais e regulamentares estabeleceram regramento adicional versando, entre outras questões, sobre a normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade (Lei 10.098/2000) e a garantia de prioridade de atendimento às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Lei 10.048/2000) – normas legais regulamentadas pelo Decreto 5.296/2004, conhecido como o Decreto da Acessibilidade –, bem como sobre a garantia de acessibilidade de conteúdo nos sítios oficiais de órgãos e entidades públicas (Lei 12.527/2011, ou Lei de Acesso à Informação, e o Decreto 7.724/2012, que a regulamentou).*

*Mais recentemente, foi promulgada a Lei 13.146/2015, denominada de Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência. A LBI destina-se a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Para garantir as condições necessárias para a plena e efetiva inclusão da pessoa com deficiência, os direitos estabelecidos pelo estatuto se destacam por sua abrangência, alcançando as múltiplas áreas de realização da dignidade da pessoa humana, conforme se depreende da leitura de seu art. 8º:*

*Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.*

*Esse arcabouço normativo veio se somar aos diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988 destinados à “proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos quais se atribuiu, também, a competência para legislar concorrentemente sobre a “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”, nos termos dos arts. 23, inciso II, e 24, inciso XIV, de nossa Carta Magna. Para além dos dispositivos constitucionais especificamente dirigidos à proteção da população com deficiência, a exemplo dos arts. 37, inciso VIII, 203, inciso IV, 227, § 1º, inciso II, e § 2º, e 244 da Constituição Federal, toda a legislação infraconstitucional destinada à promoção dos direitos da pessoa com deficiência se harmoniza com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, direcionados à construção de uma sociedade solidária, à erradicação da marginalização, à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, conforme estabelecido pelos artigos 1º, incisos II, III e IV, e 3º, incisos I, III e IV, de nossa Lei Maior.*

*Como se vê, já há quase duas décadas – isso sem considerar a Lei 7.853/1989 –, o Estado brasileiro normatiza o modo pelo qual os direitos constitucionais das pessoas com deficiência deveriam ser resguardados e promovidos, os quais ganharam uma nova estrutura normativa com a aprovação e recepção com status constitucional da Convenção Internacional e, mais recentemente, com a promulgação da LBI.*

*É de se registrar que, bem antes da LBI, já haviam sido fixados, principalmente por força do Decreto da Acessibilidade, os prazos limites para que fossem tomadas as medidas necessárias a garantir às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida a acessibilidade às edificações de uso público e de uso coletivo, ao transporte coletivo, aos serviços telefônicos e aos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores (internet). Todavia, lamentavelmente todos esses prazos foram, em geral, ignorados tanto pela sociedade como pelo poder público, com flagrante prejuízo à participação social das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.*

*Com o fim de concorrer para a eliminação dessas barreiras, que impedem a participação de todos em igualdade de oportunidades, a LBI dispôs sobre a necessidade de adequação de outras instalações e serviços, sem, no entanto, renovar os prazos definidos na legislação anterior. Pelo contrário, o artigo 121 daquela lei faz expressa menção à continuidade da vigência dos normativos anteriores, incluindo os prazos neles fixados, de modo que, nos seus termos, “os direitos, os prazos e as obrigações previstos nesta Lei não excluem os já estabelecidos em outras legislações, inclusive em pactos, tratados, convenções e declarações internacionais aprovados e promulgados pelo*

*Congresso Nacional, e devem ser aplicados em conformidade com as demais normas internas e acordos internacionais vinculantes sobre a matéria”.*

*Nesse contexto, os problemas apontados na representação estão relacionados aos diversos aspectos que, em conformidade com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, aprovado pelo Tribunal por meio da Portaria-TCU 230/2014, devem ser considerados na avaliação de uma política pública para pessoas com deficiência, o que orientou a delimitação do escopo do trabalho de auditoria no plano do governo federal destinado a garantir às pessoas com deficiência o exercício pleno e efetivo de seus direitos, intitulado Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, ou, simplesmente, Plano Viver sem Limite (PVSL).*

*Observo que o objeto da representação não se confunde com o referido plano, haja vista a compreensão deste Parquet especializado de que a política pública para as pessoas com deficiência não se esgota com os objetivos daquela iniciativa governamental, até porque a promoção desses direitos reclama mais do que um plano nacional ou políticas de governo, requer a institucionalização de uma verdadeira política de Estado.*

*Não obstante, considerando que o PVSL foi elaborado com “a finalidade de 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”, nos termos do art. 1º do Decreto 7.612/2011, entendo por adequada a sua utilização como objeto de exame na auditoria e aderente à finalidade da representação, que, em última análise, intendeu avaliar as iniciativas com vistas à implementação da política pública para as pessoas com deficiência.*

*Ao delimitar esse escopo, a equipe técnica decidiu avaliar a governança do PVSL com ênfase nas dimensões que, no seu entender, teriam maior potencial de impacto nas iniciativas do plano nacional, quais sejam: planejamento; participação; coordenação; e avaliação e monitoramento. Conforme externado pela equipe de auditoria já no início de seu relatório, “políticas mal planejadas, principalmente em relação à avaliação das vulnerabilidades, e sem a participação de agentes interessados, dificilmente alcançam resultados eficazes [e eficientes]” (peça 68, p. 6). Dada a profunda transversalidade das ações de promoção dos direitos das pessoas com deficiência, também é inegável a importância das dimensões de coordenação e articulação. Já as dimensões de avaliação e monitoramento se justificam por fornecerem informação vital para o aperfeiçoamento contínuo das políticas, como bem esclarece o relatório de auditoria.*

*Com essa abordagem de atuação, a equipe do TCU, além de avaliar o percentual de atingimento de algumas metas do PVSL, cuidou de analisar a distribuição regional das ações do plano pelo território nacional, visto que, como por ela observado, “um dos grandes desafios na formulação de planos nacionais é o de distribuir de forma equilibrada [– e também diria: criteriosa –] pelo território nacional os produtos e serviços entregues pelas diferentes ações do plano” (peça 68, p. 6 e 7).*

*Para a fiscalização empreendida, a equipe utilizou critérios de natureza normativa (leis, decretos e outros normativos que dispõem sobre a matéria em análise), técnica (referencial elaborado pelo TCU para avaliação de governança de políticas públicas), e quantitativa/estatística (avaliação quantitativa de bases de dados sobre a execução física das ações do PVSL e metas alcançadas). Dentre as bases de dados utilizadas na auditoria, destaca-se o Observatório do Plano Viver sem Limite, que, disponível para o público na internet, foi pensada para ser uma ferramenta de gestão de informação destinada a auxiliar o acompanhamento e a transparência do plano nacional.*

*Todavia, os dados extraídos do Observatório revelaram-se ao final da auditoria – tal como fora suscitado na representação – insuficientes e inconsistentes, porquanto, conforme concluído*

pela equipe de fiscalização, “esse sistema, quer pela carência de informações detalhadas, ou mesmo pela ausência de informações orçamentárias das ações, não conseguiu suprir as demandas gerenciais relativas ao monitoramento e avaliação de resultados, que se apresentaram de forma insuficiente” (peça 68, p. 32).

Não obstante a expressividade do volume de recursos alocados ao PVSL, bem como a multiplicidade de áreas por ele contempladas, fato é que sua execução orçamentária padeceu da mesma falta de transparência dos gastos com acessibilidade, problema constatado pelo Tribunal ao apreciar, por meio do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário – parcialmente modificado pelo Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário –, o relatório da auditoria operacional realizada para avaliar as condições de acessibilidade em edifícios e serviços da administração pública federal. Nessa oportunidade, a Corte de Contas decidiu recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que realizasse estudos “com vistas a avaliar a possibilidade de criação e introdução de classificação orçamentária específica para os gastos ou investimentos em acessibilidade ou a adoção de outra medida que viabilize a verificação dos investimentos em acessibilidade”, nos termos do item 9.7 do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário.

Conforme noticiei na representação, a falta de transparência na execução do PVSL, somada à baixa efetividade das ações governamentais, chegou a motivar a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados a aprovar requerimento à então Secretaria de Direitos Humanos para que fossem prestadas as informações orçamentárias e gerenciais sobre o plano nacional (peça 1, p. 9 e 10). Por idênticas razões, o mesmo problema foi objeto de questionamento na audiência pública realizada pela comissão parlamentar com o objetivo de debater o PVSL, ocasião em que foi manifestada a insatisfação de membro daquele colegiado com a falta de informações sobre a execução orçamentária, o que já estaria resultando em prejuízos aos trabalhos da comissão, inclusive para apresentação de emendas ao orçamento da União (peça 1, p. 10).

Embora não tenha sido destacada como um dos aspectos de governança que seriam especificamente avaliados na auditoria, a falta de institucionalização de uma política pública para pessoas com deficiência não passou despercebida pela equipe de auditoria ao reconhecer que “a Política Nacional para Pessoas com Deficiência (PNPCD), (...) conforme mencionado na representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, ainda não foi completamente institucionalizada por meio de normas (lei, decreto, resolução, etc.) que estabeleçam inequivocamente as instâncias decisórias, as responsabilidades e competências dos órgãos envolvidos com a implementação das políticas para pessoas com deficiência” (peça 68, p. 9). De igual modo, entre as consequências da não institucionalização da PNPCD, a equipe observou que, “como mencionado na representação do Ministério Público junto ao TCU, não foi encontrada nenhuma vinculação do Plano à PNPCD” (peça 68, p. 9).

Portanto, ao abordar as questões concernentes à falta de institucionalização adequada da PNPCD, a equipe de auditoria chegou à mesma percepção deste membro do Parquet especializado de que há, no momento, um vácuo institucional que afeta a política pública voltada às pessoas com deficiência. Talvez por essa falta de clareza na formalização da política pública que orienta as ações atualmente implementadas pelo governo federal, a equipe de auditoria optou – como também o fiz na representação (peça 1, p. 7) – por não adotar no relatório de auditoria nenhuma das denominações legais para a política pública destinada às pessoas com deficiência, seja a “Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, ou, modernamente, a “Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência”. De modo alternativo, foi utilizada no relatório de auditoria a adequada denominação de “Política Nacional para Pessoas com Deficiência (PNPCD)”. Para manter a uniformidade nas definições, evitando eventuais dificuldades de compreensão, adotei a mesma denominação neste parecer.

*Ainda sobre o aspecto da institucionalização da PNPCD, cabe destacar as reiteradas transformações que tem passado a estrutura administrativa do governo federal incumbida das ações voltadas às pessoas com deficiência. De acordo com o desatualizado Decreto 3.298/1999, o planejamento da política e a proposta de providências para sua implementação e desenvolvimento estariam a cargo da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, por meio da extinta Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), órgão que foi inicialmente substituído pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência e, posteriormente, pela Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que, após outras mudanças e reposicionamentos, atualmente integra a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos como Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Em verdade, a constante alteração do posicionamento institucional do órgão responsável por dar concretude às ações de promoção dos direitos da pessoa com deficiência é algo que se verifica desde antes da iniciativa de formalização de uma PNPCD, e ainda persiste nos recentes governos.*

*Registro que em 1987, a Corde pertencia à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência (Seplan). Em 1988, sofreu duas transferências: a primeira para o Gabinete da Secretaria da Administração Pública (Sedap), e a segunda, para o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES). Em 1989, foi transferida para o Ministério do Interior (Minter). Em 1990, vinculou-se ao Ministério da Ação Social (MAS). Em 1992, sofreu nova mudança para o Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, foi transferida para a Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça. Posteriormente, ficou vinculada à Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (1997) e à Secretaria de Estado de Direitos Humanos (1999).*

*Em 2003, a Corde foi definida como um órgão de assessoramento vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que funcionava junto à Presidência da República. Em 2009, a Corde foi substituída pela Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da SEDH. Em 2010, essa subsecretaria foi transformada em Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), vinculada à Presidência da República.*

*Com a conversão da Medida Provisória 696, de 2 de outubro de 2015, na Lei 13.266/2016 a SDH, juntamente com a SNPD, passou a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, criado “mediante a fusão da Secretaria de Políticas para as Mulheres com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e com a Secretaria de Direitos Humanos”, cujos dirigentes, a exemplo do Secretário da SDH, perderam o status de Ministro de Estado.*

*Com a publicação da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016 – posteriormente convertida na Lei 13.341/2016 –, durante o período de suspensão da Presidente da República de suas funções em decorrência da instauração de processo de impeachment, o Ministério da Justiça foi transformado em Ministério da Justiça e Cidadania; o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos foi extinto e seus órgãos, entidades supervisionadas e competências – ressalvadas aquelas sobre políticas para a juventude – foram transferidos para o Ministério da Justiça e Cidadania (artigos 1º, inciso VII, 2º, inciso V, 6º, inciso IV, e 7º, inciso IV). Em seguida, a Medida Provisória 728, de 23 de maio de 2016 – posteriormente convertida na Lei 13.345/2016 –, criou o cargo de Secretário Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência e incluiu a respectiva secretaria na estrutura básica do Ministério da Justiça e Cidadania, juntamente com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, entre outras unidades.*

*Finalmente, com adoção da Medida Provisória 782, de 31 de maio de 2017, foi criado o Ministério dos Direitos Humanos, em cuja estrutura básica está, entre outras, a Secretaria*



*Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Portanto, atualmente, a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPCD) do Ministério dos Direitos Humanos é o órgão responsável pela promoção dos direitos da pessoa com deficiência no âmbito da administração pública federal.*

*Para além de impossibilitar a atualização da política pública aos avanços da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da LBI, essa falta de institucionalização pode ser observada na própria estruturação do órgão responsável pela coordenação e implementação da PNPCD, que, por sua inerente transversalidade, requer a participação de diversos órgãos e entidades da administração pública federal. A guisa de exemplo dessa diversificada participação, o PVSL, utilizado como objeto da auditoria, previa a atuação de diferentes órgãos do governo federal. O Decreto 7.612/2011 reservou à então Secretaria de Direitos Humanos (SDH) o papel de coordenadora do Comitê Gestor do PVSL, integrado pelos titulares da SDH, da Casa Civil e da Secretaria-geral da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. De igual modo, coube à SDH a coordenação do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento do Plano Viver sem Limite, composto por representantes, titular e suplente, da SDH, Casa Civil e Secretaria-geral da Presidência da República e dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Previdência Social, das Cidades, do Esporte, do Trabalho e Emprego, das Comunicações e da Cultura.*

*Logo se vê que não se poderia esperar indicadores satisfatórios do PVSL sem que se atentasse para esse particular aspecto da governança da PNPCD, que, ao longo de anos, nunca se viu devidamente amparada por uma adequada estruturação e posicionamento do órgão responsável por promover a articulação e coordenação entre os diversos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos com a implementação das ações de concretização dos direitos das pessoas com deficiência.*

*Apresentadas, em linha geral, as bases que fundamentaram a formulação da representação, a delimitação do escopo da auditoria e os aspectos por que foi avaliada o nível de governança da PNPCD, especialmente do PVSL, oportuno se faz apresentar algumas considerações quanto aos principais achados de auditoria.*

*No que concerne ao atingimento das metas consoante o que foi estabelecido na definição do PVSL, sem enfrentar neste momento a análise sobre o real impacto dessas metas na melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários, a equipe de auditoria confirmou o baixo alcance de algumas das metas estipuladas no plano nacional, a exemplo daquelas concernentes à disponibilização de kits de atualização das salas com recursos multifuncionais, ao preenchimento de vagas prioritárias por pessoas com deficiência no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), à equipagem de maternidades para a realização de triagem auditiva neonatal, à execução de oficinas ortopédicas itinerantes e à inauguração de residências inclusivas, centros-dias e centros de treinamento de instrutores e treinadores de cães-guia.*

*Quanto aos aspectos quantitativos definidos pelo PVSL, observo, por exemplo, para determinadas ações, que as metas previstas foram comprometidas pela própria forma como foi concebida a implementação da iniciativa. No caso do Pronatec, “das 150.000 (cento e cinquenta mil) vagas prioritárias previstas para pessoas com deficiência, apenas 14,26% das mesmas foram preenchidas”, segundo apurado pela equipe de auditoria (peça 68, p. 11). Em verdade, a despeito da ambiciosa meta estabelecida pelo governo federal, não se adotaram as medidas necessárias para que esses cursos fossem ofertados às pessoas com deficiência com os recursos tecnológicos assistivos necessários para a sua participação em igualdade de oportunidades com os demais estudantes.*

*Tal aspecto foi abordado na representação formulada por este Ministério Público, ocasião em que se reportou à audiência pública realizada pela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados com o objetivo de debater o PVSL. Naquela audiência, ao ser questionado acerca do insucesso da ação de qualificação por meio do Pronatec, o secretário da então SNPD, além de confirmar o resultado insatisfatório, reconheceu o desinteresse das entidades qualificadoras em preparar cursos adequados às necessidades das pessoas com deficiência. Segundo o ex-secretário, “...sempre é mais procura do que vaga, (...) [mas] a entidade qualificadora prefere dizer à pessoa com deficiência que não tem vaga, e abrir essa vaga para uma pessoa sem deficiência (...) [a] sair da zona de conforto e contratar intérprete de Libras ou providenciar braille, mesmo o Ministério da Educação pagando a mais por esta matrícula...” (peça 1, p. 18).*

*Portanto, estabeleceu-se a meta, mas não houve a preocupação de assegurar que a rede de qualificação profissional estivesse apta a receber as pessoas com deficiência com tecnologias assistivas e ambiente acessível, o que contribuiu decisivamente para o inexpressivo percentual de vagas preenchidas por pessoas com deficiência.*

*Uma outra iniciativa em que me pareceu ter ocorrido falhas de planejamento na definição da ação e correspondentes metas diz respeito aos centros de treinamento de instrutores e treinadores de cães-guia. Quanto à meta em si, “...dos sete centros previstos, apenas um havia sido inaugurado (segundo o observatório do Plano Viver Sem Limite (...) e respostas às diligências)”, conforme apurado pela equipe de auditoria (peça 68, p. 11). Ocorre que, além da baixa execução, não se identificou uma estreita correlação entre a qualificação dos instrutores e a disponibilização de cães-guia aos potenciais beneficiários.*

*Durante o painel realizado pela equipe de auditoria para discutir os principais achados da fiscalização, do qual participei juntamente com servidores do Tribunal e representantes dos diversos órgãos envolvidos nos trabalhos de auditoria, foi manifestada por um dos gestores a preocupação quanto à real efetividade dos centros de treinamento de instrutores e treinadores de cães-guia. Isso porque, diferentemente do que possa aparentar às pessoas menos familiarizadas com as questões que envolvem o uso assistivo de cães-guia por pessoas com deficiência visual, os centros idealizados pelo governo federal não se destinam a fornecer cães-guias a essas pessoas, mas apenas a qualificar treinadores e instrutores.*

*Ocorre que, conforme discutido naquele painel, não é qualquer cão que, após treinamento por cerca de dois anos, poderá se tornar um cão-guia. Há raças mais aptas para essa tarefa e, geralmente, obtém-se um cão-guia pelo cruzamento de animais que já possuem habilidades específicas para a função. O problema reside mais na disponibilidade de cachorros diferenciados aptos a serem treinados como cães-guia do que na disponibilidade de treinadores e instrutores. Não se levaram em consideração os custos de obtenção desses cães-guias e, posteriormente, de sua manutenção pelos próprios beneficiários.*

*Já em relação às residências inclusivas, o que se observou foi a falta de clareza acerca do cofinanciamento, de tal modo que muitos municípios, inicialmente aderentes à iniciativa, acabaram por desistir em face da insuficiência de recursos por parte da União para manutenção das unidades que seriam construídas. Isso, inclusive, suscitou importante discussão na referida audiência pública quanto à consistência dos dados divulgados pelo governo federal sobre a implantação das residências inclusivas. Segundo um dos membros da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados, “apesar dos números (...) apresentarem (...) que [o resultado] ficou próximo da meta, isso não é real, porque o que houve foi a adesão de 155 municípios, mas esses municípios (...), quando conheceram o modelo da residência inclusiva, (...) viram que os recursos não eram satisfatórios” (peça 1, p. 19-20).*

*No caso das residências inclusivas, além da divulgação inicial de dados que não refletiam a efetividade da ação, denota-se a falta de participação dos municípios na definição do modelo proposto para a residência inclusiva. Na ocasião em que formulei a representação ao Tribunal, manifestei a preocupação de que “a falta de participação dos municípios suscitada naquela audiência pública – a depender das questões envolvidas que precisariam ser mais bem examinadas – poderia, também, ser reflexo de um problema de coordenação vertical, quando estão envolvidos atores de outras esferas de governo e de diferentes níveis hierárquicos na administração pública” (peça 1, p. 20). Especialmente no Brasil, esse aspecto da governança relacionado à coordenação vertical “é de fundamental relevância para a construção de avaliações mais abrangentes sobre a ação governamental, na medida em que a articulação entre União, Estados e Municípios não raro se apresenta como fator determinante para o êxito das políticas públicas”, conforme destacado no referencial técnico do TCU (peça 1, p. 20).*

*Infelizmente, a preocupação inicial foi confirmada pela auditoria do TCU, constituindo-se, inclusive, em um de seus achados, relativo à incipiente participação de estados, de municípios e da sociedade civil no planejamento e no controle do Plano Viver sem Limite. De acordo com a equipe de auditoria, “detectou-se que os entes estaduais e municipais não participaram da definição dos objetivos e das metas do Plano, tampouco foram convocados para a aprovação da execução de suas ações” (peça 68, p. 23), o que explica, em certa medida, a inicial adesão de municípios à iniciativa do governo federal e sua posterior desistência. Problema semelhante foi identificado pela equipe na implantação de Centros Especializados em Reabilitação (CER). Conforme o relatório de auditoria, “o Plano, nessa área, carece de articulação entre as esferas governamentais em seu processo de elaboração e de definição de metas”, visto que “o Governo Federal não viabilizou, segundo os gestores entrevistados, ações de promoção à adesão dos estados e municípios ao Plano” (peça 68, p. 16).*

*Sem se restringir à avaliação sobre o alcance das metas em âmbito nacional, a equipe do TCU trouxe importantes achados que, para além de apurar o percentual de cumprimento das metas do PVSL, bem demonstram as dificuldades enfrentadas pelo governo federal no cumprimento do plano nacional.*

*A equipe constatou que houve “excessiva concentração regional da execução física de algumas das ações/programas vinculados ao Plano Viver Sem Limite” (peça 68, p. 12). Tal desigualdade e heterogeneidade no alcance do plano nacional nas diversas regiões beneficiadas foram observadas em diversas de suas ações, tais como BPC Escola, BPC Trabalho, Pronatec, Transporte Escolar, Centros Especializados de Reabilitação e Minha Casa Minha Vida. Daí a importância de se avaliar a pertinência de serem definidas metas desagregadas regionalmente para as ações que façam parte de um plano nacional, conforme alertado pela equipe do TCU.*

*Além da baixa execução de algumas metas do PVSL, a auditoria exemplificou casos em que o mero acompanhamento do percentual de execução pouco indicaria a real efetividade das ações para a melhoria da situação das pessoas com deficiência. A título ilustrativo, observo que, em muitos casos, a equipe constatou a subutilização, a falta de instalação e o sucateamento dos equipamentos adquiridos no âmbito do programa de Salas de Recursos Multifuncionais – problemas esses atribuídos à falta de pessoal especializado para operar os equipamentos, à inexistência de espaços físicos adequados, à falta de treinamento dos professores, à indefinição quanto aos entes responsáveis pela reposição de peças, e, até mesmo, à inexistência de alunos com deficiência devidamente matriculados na escola. Isso significa que, independentemente do número de salas que se pretende disponibilizar, a falta de espaço físico necessário para sua instalação ou de qualificação do pessoal envolvido na ação pode ser decisivo para o insucesso da iniciativa e, por conseguinte, para a falta de atendimento à população beneficiária.*

*Por outras palavras, nos casos exemplificados pela equipe de auditoria, a mera disponibilização dos equipamentos – conquanto possa ter satisfeito ao anseio governamental por números estatísticos – não teve o condão de impactar a realidade dos estudantes atendidos. Para o aluno com deficiência – que já convive com as inúmeras barreiras que obstam a sua plena participação social –, vê-se impedido de ter acesso a recursos de tecnologia assistiva em razão de questões tão elementares, como nas situações relatadas pela equipe do TCU, potencializa a sua frustração como estudante. Nesse cenário, evidencia-se não só o desperdício de recursos públicos, mas, sobretudo, a falta de enfrentamento adequado desse significativo aspecto de exclusão social.*

*No que diz respeito ao BPC Trabalho, que também se relaciona com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), a adesão de 1.383 municípios ao Acessuas, entre eles a cidade de São Paulo, está longe de significar a efetiva adoção de medidas para a inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Como bem exemplificou a equipe de auditoria, na cidade de São Paulo, “a única iniciativa municipal relacionada ao BPC Trabalho foi a formalização de um acordo de cooperação técnica entre a SMADS e a APAE/SP”, com o objetivo de encaminhar pessoas com deficiência àquela instituição “para que seja realizada uma avaliação do tipo e grau de deficiência para encaminhamento a empresas interessadas em contratar esses indivíduos e cumprir a Lei de Cotas ou integrar ações de responsabilidade social” (peça 68, p. 16).*

*O BPC Trabalho e o Acessuas Trabalho são iniciativas que contribuem para que a pessoa com deficiência saia de uma condição de beneficiário de assistência social e assumam um papel proativo, podendo até mesmo passar a uma situação de arrimo de família, o que traz benefícios que vão além do aspecto financeiro, pois aumenta o seu sentimento de pertencimento e, por conseguinte, sua autoestima e confiança. Não bastassem esses importantes aspectos, essas iniciativas concorrem para a economia de recursos públicos que poderão ser revertidos em outras medidas em benefício da própria população com deficiência.*

*Com relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, a equipe do TCU identificou a falta de clareza e objetividade na delimitação do alcance da ação destinada à oferta de moradias populares adaptadas ao uso por pessoa com deficiência. Para o cálculo do impacto financeiro de R\$ 4 bilhões dessa ação, estipulado no plano e amplamente divulgado pelo governo federal, pretendeu-se valorar e atribuir ao PVSL o acréscimo de área necessário para que as novas moradias construídas por meio do programa fossem acessíveis a pessoas com deficiência. “Ou seja, se uma residência, com os novos critérios que possibilitam torná-la adaptável, deveria ser 5% maior que aquela com o projeto anterior, o resultado financeiro do PVSL em relação ao Minha Casa Minha Vida seria também 5% do acréscimo relativo à verba aplicada naquele programa”, como explicado no relatório de auditoria (peça 68, p. 17).*

*Acertado é o entendimento da equipe de auditoria de que seria inconsistente e inadequado o método utilizado pelo governo federal para calcular um suposto investimento de R\$ 4 bilhões em moradias acessíveis no âmbito do PVSL. Plausível é sua interpretação de que “não existiram investimentos diretos do Plano Viver Sem Limite no programa de moradias populares e sim uma adequação dos projetos vinculados àquele programa, às diretrizes do plano de acessibilidade” (peça 68, p. 17).*

*De fato, o único padrão aceitável é aquele em que está resguardada a adequação dos imóveis às normas técnicas de acessibilidade. O incremento de 5% da área total se destina a garantir que as unidades sejam adaptáveis, o que exigiu a revisão dos projetos dos imóveis do programa Minha Casa Minha Vida. Todavia, considerando a recepção da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo com status constitucional, bem como a farta legislação infraconstitucional há muito tempo dirigida a promover a ampla e efetiva acessibilidade, a iniciativa governamental nada fez senão resguardar igualdade de oportunidades às pessoas com*

*deficiência ou mobilidade reduzida. Este último conceito, inclusive, alcança as pessoas idosas, gestantes, ou mesmo, com mobilidade reduzida de natureza temporária – ou seja, circunstâncias que podem se fazer presentes em qualquer momento de qualquer família. Daí minha dificuldade em reconhecer tal incremento de área como investimento em acessibilidade, visto que este reflete, a toda evidência, investimento em moradia popular, independentemente se destinada a pessoa com ou sem deficiência.*

*Embora não tenha idêntico entendimento, a equipe de auditoria, ao reconhecer a relevância da adaptação dos projetos do programa Minha Casa Minha Vida, também observou que “a representação financeira de efeito parece tomar uma característica maior que o próprio benefício a ser usufruído pela população”, concluindo ter havido “‘confusão’ de verbas vinculadas ou não ao PVSU”, o que “impossibilita a análise do real impacto financeiro do plano e diminui a apropriada avaliação da sua eficácia, pois, segundo essa lógica, seriam necessários bilhões de reais a mais para que o plano alcançasse resultados que poderiam ter sido classificados apenas como o estabelecimento de padrões e orientação para construção de moradias populares adaptáveis (baixo custo para um resultado relevante)” (peça 68, p. 18).*

*Apenas faço ressalva quanto à compreensão da equipe ao “questionar a efetividade do gasto, haja vista que não se sabe qual percentual dessas famílias necessitará realmente dessas adaptações” (peça 68, p. 18), porquanto entendo que essa medida se impõe independentemente de a família possuir pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida ao se cadastrar como pretensa beneficiária do programa habitacional. Por outro lado, alinho-me à sua preocupação no que concerne à falta de atenção dada às “muitas famílias que atualmente têm sérias restrições de acessibilidade em suas casas [e] não tiveram nenhum tipo de apoio financeiro quanto ao incremento de acessibilidade” (peça 68, p. 18).*

*Como se verifica do percuciente trabalho de auditoria, restaram confirmadas as diversas fragilidades que, apontadas na representação, afetam a governança da Política Pública Nacional para Pessoas com Deficiência. Os resultados dessa paradigmática fiscalização, levada a efeito pelo hercúleo trabalho da equipe técnica deste Tribunal, reclamam a sempre firme atuação desta Corte de Contas como órgão de controle externo indutor de boas práticas na Administração Pública Federal, como também reclamam ações integradas dos diversos órgãos e entidades do Poder Público e da própria sociedade civil para superar as barreiras que impedem a plena e efetiva participação social das pessoas com deficiência em igualdade de oportunidades com os demais cidadãos.*

*Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas, louvando o trabalho realizado pela equipe do Tribunal e presidido por Vossa Excelência, manifesta sua anuência às balizadas razões que nortearam cada uma das recomendações propostas no relatório de auditoria com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento da Política Nacional para Pessoas com Deficiência (peça 68, p. 40, e peças 69 e 70).*

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria operacional, originária de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, por meio da qual foram relatadas relevantes questões envolvendo a Política Pública para Pessoas com Deficiência.

O trabalho de fiscalização, realizado sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social-Secex/Previdência, em cumprimento ao Despacho exarado em 5/6/2016, nos autos do TC 021.431/2016-7, teve o intuito de identificar boas práticas e as principais questões relacionadas à governança da Política Nacional para Pessoas com Deficiência-PNPCD, sendo escolhido, para tanto, a avaliação do Plano Viver sem Limite-PVSL.

O PVSL, instituído pelo Decreto 7.612/2011, tem o propósito de *“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.”*

A execução do plano objeto da auditoria ocorreu, de fato, nos exercícios de 2011 a 2014, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo ações governamentais voltadas para a acessibilidade, inclusão social, educação e saúde, podendo ser considerada a maior e mais articulada atuação pública para o setor.

Segundo a equipe de auditoria, após o exercício de 2014, embora o decreto instituidor permaneça em vigor, o PVSL foi descontinuado, desarticulando-se suas principais estruturas de governança, restando evidenciada a necessidade de o poder público encontrar, com a devida urgência, uma forma de suprir a lacuna atualmente existente. Tal situação, nas palavras do Ministério Público de Contas, representa *“um vácuo institucional que afeta a política pública voltada às pessoas com deficiência”*

Diante desse cenário, a equipe de auditoria conduziu os trabalhos no sentido de conhecer as ações desenvolvidas durante a execução do PSVL e os seus resultados para, ao final, fornecer subsídios à retomada desse plano ou à elaboração de novo plano de governo destinado às pessoas com deficiência

Para tanto, foram inseridas no escopo da auditoria as “dimensões de governança” consideradas de maior impacto nos resultados do PVSL: planejamento, participação, coordenação, avaliação e monitoramento.

Além de sua indiscutível importância social, o plano auditado chama atenção pelo montante de recursos destinados à sua execução nos orçamentos da União referentes aos exercícios de 2011 a 2014, totalizando aproximadamente sete bilhões e seiscentos milhões de reais, distribuídos entre as seguintes áreas:

Área	R\$ (2011 a 2014)
Acesso à Educação	1.840.865.303
Atenção à Saúde	1.496.647.714
Inclusão Social	72.240.000
Acessibilidade	4.198.500.000

Na fase de execução da auditoria, a equipe responsável valeu-se da modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada para, por intermédio das secretarias regionais, realizar estudos

de casos diretamente ligados ao PVSL. Ademais, aplicou entrevistas estruturadas e realizou painel de referência, ambos com a participação dos principais gestores do programa.

O trabalho elaborado pela unidade técnica, transcrito no relatório, além de ressaltar o maior alcance e efetividade das políticas públicas com a participação simultânea de diversos órgãos federais e entes da federação, destaca o mérito das ações do PVSL, ao permitir uma visão mais abrangente e prioritária das questões atinentes aos beneficiários do programa.

Por outro lado, aponta ocorrências relacionadas ao planejamento e à execução do plano, descritas de forma minudente nos itens 35 a 219 do relatório, que, no entendimento preliminar da equipe de auditoria, demandariam recomendações desta Corte de Contas, com o intuito de aperfeiçoar a Política Pública aqui tratada.

Em resumo, tais ocorrências referem-se a:

- a)baixo alcance de metas definidas no PVSL;
- b)incoerências entre as diretrizes do Decreto 7.612/2011 e as metas do PVSL;
- c)deficiências na participação de estados, municípios e da sociedade civil, no planejamento e controle do PVSL;
- d)desvalorização dos instrumentos de Governança previstos no Decreto 7.612/2011 e do termo de adesão voluntária dos estados e municípios;
- e)deficiências de coordenação, relacionadas ao Comitê Gestor e ao Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento;
- f) deficiências nos procedimentos de monitoramento a avaliação do PVSL;
- g)insuficiência de recursos humanos, físicos e financeiros da Secretaria de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência para a realização das ações de governança do plano.

Em observância aos normativos internos do TCU, o relatório preliminar de auditoria foi submetido à manifestação da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência-MDH, da Secretaria Nacional de Assistência Social-MDSA, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão-ME, e da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.

Os elementos e esclarecimentos apresentados pelos respectivos gestores, consoante consignado no relatório da auditoria, corroboram as ocorrências identificadas, razão pela qual, no relatório conclusivo da auditoria, a unidade técnica reiterou a proposição de que este Tribunal expeça recomendações à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Ministérios dos Direitos Humanos e à Casa Civil da Presidência da República, observados os critérios de governança auditados.

Nada a obstar em relação às recomendações propostas, que, como mencionado anteriormente, devem subsidiar as ações de planejamento, participação, coordenação, avaliação e monitoramento do plano que terá a atribuição de retomar as ações desenvolvidas no âmbito do PVSL, nos exercícios de 2011 a 2014.

Gostaria, entretanto, de externar minha absoluta concordância com o entendimento consignado na Nota Técnica 1/2017/SNPD, da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, no sentido de que, muito mais do que planos temporários ou que possam ser

descontinuados a critério da administração, é imperioso que se defina, no Brasil, uma política permanente de proteção dos direitos dos deficientes, com ações perenes, bem planejadas e executadas, internalizadas pelos órgãos federais competentes, pelos demais entes da federação e pela sociedade.

Julgo oportuno, portanto, em complemento à proposta da Secex/Previdência, recomendar à Casa Civil e ao Ministério dos Direitos Humanos, por intermédio da secretaria acima mencionada, que realizem estudos nesse sentido, os quais poderão levar em consideração as demais recomendações propostas nos pareceres.

Por fim, não poderia deixar de enaltecer a participação valorosa do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé que, com sua experiência profissional e pessoal, atuou de forma decisiva para o sucesso deste trabalho, ao formular a representação que deu origem à presente auditoria e ao apresentar relevantes considerações, transcritas no relatório, acerca das conclusões contidas no percuciente trabalho da unidade técnica.

Com seu empenho, o representante do MP possibilitou que esta Corte de Contas conhecesse os rumos da política destinada à inclusão social das pessoas com deficiência e, por intermédio do trabalho ora analisado, contribuísse para aperfeiçoamento dessa essencial política pública, visando, sobretudo, a assegurar ao público alvo os direitos fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Cidadã e na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30/3/2007, promulgada pelo Decreto 6.949/2009.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de setembro de 2017.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 2140/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.584/2016-1.
- 1.1. Apenso: 028.959/2015-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsável: Secretaria de Direitos Humanos (00.394.494/0015-31).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Direitos Humanos.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional na Política Pública para Pessoas com Deficiência,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. recomendar à Casa Civil e ao Ministério dos Direitos Humanos que realizem estudos com vistas à implementação de uma política permanente de proteção dos direitos dos deficientes, com ações perenes, bem planejadas e executadas, internalizadas pelos órgãos federais competentes, pelos demais entes da federação e pela sociedade;

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos, que, relativamente à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, por ocasião da eventual retomada do Plano Viver sem Limites ou da implementação de outro plano ou programa que o substitua, adote as seguintes medidas:

9.2.1. elabore metas realistas que considerem os riscos reais de não atingimento, bem assim as limitações orçamentárias inerentes à execução de cada uma das ações propostas;

9.2.2. mobilize os agentes públicos participantes (federais, estaduais e municipais) para a coordenação de atividades complementares que viabilizem a melhor utilização dos equipamentos distribuídos à população beneficiada;

9.2.3. observe, no planejamento das diversas ações de proteção às pessoas com deficiência, as desigualdades regionais de execução;

9.2.4. realize monitoramentos locais, com vistas a comprovar a eficácia das ações desenvolvidas ou em desenvolvimento;

9.2.5. elabore diretrizes que facilitem a definição das metas do programa;

9.2.6. estabeleça objetivos específicos, evidenciando aspectos qualitativos e quantitativos que orientem o estabelecimento de metas, bem como auxiliem a avaliação dos resultados do programa;

9.2.7. implemente planejamento de longo prazo, que englobe as políticas voltadas para pessoas com deficiência e considere o aprendizado obtido por intermédio da aplicação das diversas ações vinculadas ao Plano Viver Sem Limite;

9.2.8. incentive a participação dos demais entes federados, do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de outros representantes da sociedade civil, no planejamento das ações e na avaliação dos resultados;

9.2.9. realize todas as consultas públicas necessárias à formulação e ao planejamento de ações relativas à Política;

9.2.10. apresente Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, as informações relativas à implementação de ações, bem como aos resultados efetivamente alcançados, possibilitando à sociedade civil maior conhecimento dos resultados das ações vinculadas ao Plano;

9.2.11. crie incentivos para a adesão voluntária de estados e municípios, bem como sistemática de avaliação do cumprimento dos compromissos firmados nos respectivos termos de adesão;

9.2.12. fortaleça o sistema de acompanhamento das ações, permitindo que sejam recuperadas as ações já implementadas, com informações relativas aos insumos, atividades e produtos;

9.2.13. disponibilize, previamente à adoção das ações, dados confiáveis e relevantes, que deem suporte aos relatórios de desempenho da política pública;

9.2.14. defina o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação, por ocasião da formulação da política;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, que, relativamente à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, por ocasião da eventual retomada do Plano Viver sem Limites ou da implementação de outro plano que o substitua, adote as seguintes medidas:

9.3.1. crie foros permanentes para discussão, avaliação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, com a participação da sociedade civil e representantes de todos os entes federativos interessados;

9.3.2. observe a estrutura de coordenação regulamentada, quando da instituição de ações vinculadas à política, zelando pela implantação e a operacionalização dos Comitês e Grupos previstos nos normativos instituidores dos respectivos planos;

9.3.3. formule estratégias de combate à fragmentação da política, nos respectivos órgãos e ministérios;

9.3.4. fomente à criação de coordenações setoriais, nos respectivos ministérios, para realização de ações coordenadas, em políticas transversais, conforme mencionado no art. 15 da Lei 7.853/1989;

9.3.5. dote a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPCD dos recursos humanos, físicos e financeiros compatíveis com as respectivas atribuições e responsabilidades;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência-MDH, à Secretaria Nacional de Assistência Social-MDSA, à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão-ME, e à Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.

10. Ata nº 39/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/9/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2140-39/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral