

Proteção Social à Pessoa com Deficiência no Brasil Pós-Constituinte / *Rejoinder - Social protection for the disabled person in Brazil after the Constituent Assembly: elements for debate*

MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA*

LENAURA DE VASCONCELOS COSTA LOBATO**

LUCIANA DANTAS ANDRADE***

As autoras respondem

Agradecemos os comentários e a ampliação do debate provocada pelos textos de Aldaíza Sposati, Luciana Zucco e Maria Lúcia Garcia. A temática “políticas sociais e pessoas com deficiência” apresenta, de fato, um fértil campo analítico, comportando diferentes ângulos e abordagens que abrem diversas possibilidades para considerá-la em sua complexidade.

É sabido que pessoas com deficiência constituem, tradicionalmente, um dos alvos prioritários das ações sócioassistenciais e das intervenções profissionais do assistente social. Portanto, é de chamar atenção, como observa Zucco, a baixa produção científica do Serviço Social sobre o tema. Apreendida hegemonicamente sob a rubrica do modelo biomédico e tratada como uma questão de infortúnio pessoal ou tragédia familiar, a deficiência tem ocupado lugar secundário no campo de produção de conhecimentos do Serviço Social. Em face disso, consideramos que a recente incorporação de uma matriz sociológica fundada no campo dos

* Assistente Social; Doutora em Ciências – Saúde Pública; Professora Associada do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social/Universidade Federal Fluminense.

** Socióloga; Doutora em Ciências – Saúde Pública; Professora Associada do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social/ Universidade Federal Fluminense.

*** Cirurgiã Dentista; Mestre em Política Social pela UFF; Odontóloga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas – Campus Machado.

direitos humanos para problematizar a deficiência contribui para superar essa lacuna, não apenas alargando o trato conceitual e analítico sobre o termo, lançando um novo olhar sobre as pessoas deficientes, como também provocando uma necessária revisão das práticas e processos interventivos do assistente social.

A abordagem da deficiência como uma questão de justiça social¹ tem desafiado as políticas públicas e sociais, particularmente no caso brasileiro, onde fragmentação institucional, descontinuidade administrativa, baixa efetividade e uso clientelístico dos recursos são traços persistentes do padrão de intervenção pública na área social. Em consonância com algumas das proposições do movimento internacional de pessoas com deficiência, em parte retratadas na Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, o Brasil tem adotado um conjunto de medidas dirigidas às pessoas com deficiência, o que torna possível reconhecer que a temática entrou na agenda governamental brasileira.

Os avanços recentes nas políticas públicas dirigidas a esse segmento social – seja em termos da acessibilidade, seja no âmbito da educação inclusiva, ou ainda na revisão dos critérios e mecanismos de concessão do BPC, entre outros – esbarram, contudo, em constrangimentos de ordem econômica, ideopolítica e cultural, postos por uma sociedade extremamente desigual e segregacionista, como advertem, de maneiras diferentes, Aldaíza Sposati e Lúcia Garcia. As demandas das pessoas com deficiência retificam a necessidade, portanto, de considerar, simultaneamente, as demandas igualitárias por redistribuição e por reconhecimento, nos termos defendidos por Nancy Fraser (2002).

No caso específico da proteção social não contributiva, a inscrição da atenção a idosos e deficientes no texto constitucional – sempre é bom lembrar – representou importante inovação no padrão

¹ Gostaríamos de realçar, mais uma vez, o caráter processual dessa redefinição conceitual, o que implica em destacar que a mesma encontra-se ainda em construção, sujeita às vicissitudes dos embates políticos e ideológicos que conformam a construção dos conceitos ao menos no interior das ciências sociais e humanas.

de intervenção estatal dirigida a esses segmentos. Mas, como bem realça Lucia Garcia, “o marco normativo inscrito na Constituição não assegura de fato os direitos ali inscritos”, sendo forçoso reconhecer diversos desafios enfrentados na materialização do BPC como um mecanismo de proteção social e um direito de cidadania. A preocupação com a identificação, acompanhamento e análise desses desafios abre espaço para a configuração de uma importante e necessária agenda de pesquisas sobre a temática.

Do conjunto de aspectos e desafios debatidos nesse número temático da **Revista Ser Social**, gostaríamos de destacar, neste espaço, dois deles. O primeiro está circunscrito àquilo que poderíamos denominar de materialidade do BPC e da própria assistência social como política pública – aspecto ressaltado tanto por Sposati quanto por Zucco – e suas implicações para a atuação do Serviço Social.

A recente ampliação do conceito de deficiência para além de seus aspectos biomédicos contribuiu, como debatido, para a adoção de um novo modelo de avaliação para concessão do BPC aos deficientes. Implantado em 2009 e tendo por parâmetro a CIF², o novo modelo incorporou o assistente social do INSS ao processo de avaliação para concessão do BPC, combinando-o à avaliação realizada pela Perícia Médica. Estudos como os de Terra (2012) e Guedes *et al* (2013) destacam o avanço representado pela adoção desse novo modelo para o alargamento da avaliação realizada anteriormente, na medida em que permitiu considerar os aspectos sociais (e não aqueles exclusivamente médicos) envolvidos na deficiência. Para alguns estudiosos, a implantação dessa avaliação social pode qualificar o próprio processo de avaliação e

² Classificação Internacional de Funcionalidade, em substituição à Classificação Internacional de Doenças (CID), então adotada pela Perícia Médica do INSS como parâmetro de avaliação para fins de concessão do BPC. No novo modelo de avaliação, médicos peritos e assistentes sociais preenchem um formulário denominado Avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para acesso ao BPC, em que são considerados três componentes: funções do corpo (sob responsabilidade do médico perito), fatores ambientais (avaliado pelo assistente social) e atividades de participação (analisado por ambos os profissionais). Cada um desses componentes recebe uma pontuação relacionada ao nível de dificuldade enfrentada e, por meio de uma análise combinatória, indica se o requerimento ao BPC foi deferido ou não.

ampliar o acesso ao BPC, uma vez que permitiria “um olhar específico e mais próximo das questões que envolvem a vida dos requerentes” (TERRA, 2012, p. 81). O impacto da adoção da avaliação social na ampliação de concessão do BPC carece, no entanto, de análises e avaliações mais consistentes.

Alguns limites do novo modelo de avaliação para concessão do BPC podem ser destacados. Em seu texto de debate, Sposati nos lembra que apesar de ser um benefício assistencial, o BPC é gerido pelo INSS, cuja lógica institucional se opõe àquela da proteção social não contributiva. Nessa mesma direção, a renda *per capita* assume o *status* de principal critério para a concessão do benefício, sobrepondo-se aos demais, e ferindo a lógica protetiva proposta pela Política Nacional de Assistência Social.

Em direção análoga, Guedes *et al* (2013) destacam que, apesar de ter a CIF como parâmetro, alguns médicos peritos permanecem guiados exclusivamente pelo modelo biomédico, limitando a análise sobre a deficiência apenas à função do corpo. Esse fato, associado ao número reduzido de profissionais de Serviço Social no INSS, à grande demanda de trabalho posta a esses profissionais e à limitação de tempo para a realização das avaliações, acaba por limitar o alcance da avaliação social.

Além disso, concordamos com Sposati quando chama atenção para os limites postos pela tradução, nos marcos legais recentes do BPC e da própria LOAS, dos impedimentos de longa duração como aqueles que produzem efeitos pelo prazo mínimo de dois anos. Essa tradução se mostra incompatível com a perspectiva de proteção social garantidora de direitos e até mesmo fere, como argumentam Silva e Diniz (2012), o princípio constitucional de garantia, pelo Estado, da assistência a quem dela necessitar; noção bem diferente daquela que atravessa a referência sobre mínimos sociais contida na nova LOAS (Lei 12.435, de 06.07.2011).

Em estudo realizado junto a assistentes sociais de uma determinada Gerência Executiva do INSS, Terra (2012) destacou que

as profissionais entrevistadas foram unânimes ao considerarem que a introdução do conceito de impedimento de longo prazo, tal como traduzido nas alterações legais de 2011, representou um retrocesso no que tange à avaliação para concessão do BPC. As entrevistadas avaliaram que a introdução desse conceito devolveu ao médico perito o poder decisório quase que exclusivo na concessão do benefício, retomando a compreensão da deficiência restrita a uma função do corpo e desconsiderando o contexto histórico e social em que a pessoa com deficiência está inserida.

Por outro lado, cabe reforçar a consideração de que a incorporação do BPC pela assistência social ainda é bastante incipiente. Na verdade, a própria área de assistência social vem empreendendo esforços muito recentes para a institucionalização de um sistema único, descentralizado e participativo, processo esse atravessado por uma série de obstáculos que vão desde a baixa capacidade técnica e gerencial de grande parte dos municípios para assumirem a responsabilidade pela gestão e provisão das ações, serviços e programas socioassistenciais, até a insuficiência de equipamentos capazes de acompanhar e garantir a proteção social aos diferentes segmentos sociais, dentre outros aspectos.

No caso do BPC, é no âmbito dos CRAS, entendidos como porta de entrada do SUAS, que o processo de identificação e acompanhamento das pessoas com deficiência e suas famílias tende a adquirir maior vulto. A análise de experiências concretas demonstra, contudo, que a incorporação do BPC pelos CRAS é ainda uma promessa, confirmando as fragilidades apontadas por Sposati.

A falta de articulação entre profissionais do INSS e do SUAS é também constatada por diversos autores (GUEDES et al., 2013; TERRA, 2008), afetando as possibilidades de análise e acompanhamento dos deficientes beneficiários do BPC. A articulação com outras políticas públicas e setores sociais é outra fragilidade enfrentada na institucionalização do SUAS. No tocante às pessoas com deficiência, essa fragilidade assume contornos ainda mais graves, tendo em vista a

necessária garantia de atenção à saúde, educação inclusiva, acessibilidade, condições de moradia, entre outras. No limite, o BPC tende a se restringir à transferência monetária, que, embora importante, se mostra um mecanismo restrito na garantia de proteção social a esse segmento.

Um segundo conjunto de questões que se quer aqui destacar refere-se à crescente demanda judicial como forma de acessar o BPC. A expressiva atuação do Judiciário brasileiro na esfera política, nas relações sociais e nas políticas públicas em anos recentes tem sido alvo de um intenso debate, cujos contornos extrapolam os marcos da discussão aqui brevemente apresentada. No que tange ao BPC, alguns estudos (SANTOS, 2009; REIS, 2010) têm apontado que a atuação do Poder Judiciário tem se configurado como importante mecanismo de ampliação do acesso ao benefício, não apenas na revisão de casos de indeferimento de sua concessão pelo INSS, mas também através de questionamentos em torno dos próprios critérios de acesso. O corte de renda em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a avaliação da incapacidade e a consideração de outro BPC no cálculo da renda familiar para efeitos de concessão do benefício têm sido os principais aspectos considerados nas lides judiciais em torno do BPC, interferindo no próprio curso das políticas públicas.

É bem verdade, como problematiza Silva (2012), que as possibilidades da interferência do Judiciário no alargamento do alcance do BPC são, em certa medida, condicionadas por questões postas pelas próprias dificuldades de acesso à Justiça no cenário brasileiro. No entanto, entendemos, com base em Santos (2009), que o processo de judicialização do BPC abre possibilidades não apenas para a garantia de demandas individuais, como também para a revisão dos critérios de elegibilidade ao benefício e para o alcance da política social.

Sob essa perspectiva, é preciso acompanhar e analisar as implicações promovidas pela atuação do Poder Judiciário no tocante ao BPC, seja em direção ao fortalecimento do benefício como política de proteção social alicerçada dos direitos das pessoas com deficiência, seja pela afirmação das políticas sociais – e dentre elas a de assistência social – como um mecanismo de aprofundamento da cidadania e da

concretização dos direitos sociais. O desafio analítico está lançado.

Submetido em 15 de junho de 2013 e aceito para publicação em 02 de julho de 2013

Referências:

BRITO, S. J. L. P. de. *O acesso ao Benefício de Prestação Continuada no município de Campinas (SP) – desafios para sua consolidação como direito socioassistencial*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. 172 p.

FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro, 2002. pp. 7-20.

GUEDES, H.H.S et al. Novo modelo avaliativo do BPC : desafios, possibilidades ao Serviço Social. *Revista Temporalis* 25, jan-jun 2013, pp. 235-259.

REIS, J.F. *Nos caminhos da judicialização: um estudo sobre a demanda judicial pelo Benefício de Prestação Continuada*. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010, pp.149p.

SANTOS, W.R. *Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o Benefício de Prestação Continuada*. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2009. 105p.

SILVA, J.L.P. & DINIZ, D. Mínimo social e igualdade: deficiência, perícia e benefício assistencial na LOAS. *Revista Katálysis* 15 (2). Jul/dez 2012, pp.262-269.

SILVA, N.L. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade* 111, jul/set., 2012.

TERRA, P.V.O. *A avaliação social no Benefício de Prestação Continuada: o olhar dos assistentes sociais*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. 89 p.