



O CERTO PELO DUVIDOSO¹: o Benefício da Prestação Continuada e a Política de Cotas para inserção no mercado de trabalho na experiência social das pessoas com deficiência.

Clarissa Andrade Carvalho¹

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e a Política de Cotas para pessoas com deficiência, com o intuito de problematizar a tendência prevalente das políticas sociais na sociedade brasileira, que privilegia os programas de transferência e as ações afirmativas como dispositivos de proteção social pública, e o desafio de efetivar os direitos sociais no âmbito da universalidade e da igualdade.

Palavras chave: Políticas Públicas, Pessoas com Deficiência e Direito Social,

Abstract

This article puts forward a reflection about the Continued Benefit Payments (BPC) and the Quota Policy as measures of accessibility for persons with disabilities to participate in social life, to discuss the prevailing trend of social policies in Brazilian society, when favors income transfer programs and affirmative action policy as public social protection devices, and the challenge of effecting social rights in the context of universality and equality.

Keywords: Public Policy, Disability and Social Rights

¹ Doutora. Universidade Federal de Sergipe (UFS. E-mail: clarissa@infonet.com.br



1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 foi um marco no tratamento da questão da deficiência no Brasil. Foi a primeira vez que o Estado e a sociedade brasileira assumiram a proteção social para pessoas cegas e com demais deficiências como responsabilidade pública e direito social.

Resultado da mobilização das pessoas com deficiência durante a década de 1980, a Constituição de 1988 é tida como uma das mais avançadas no tratamento a questão da deficiência: estabelece um salário mínimo de benefício mensal para pessoas com deficiência e idosos, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; define, no âmbito da previdência social, um salário mínimo para os benefícios contributivos; assegura o acesso aos serviços básicos de saúde e de habilitação e reabilitação; preconiza o atendimento “preferencial” na rede de serviços de ensino regular; transfere para estados e municípios a eliminação de barreiras de acesso. No artigo 7º, inciso XXXI, vedou “qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador, portador de deficiência” e estabeleceu, sob a perspectiva da ação afirmativa, “a reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência” (artigo 37, inciso VIII).

Como forma de regulamentar os princípios constitucionais e assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência e sua inserção social, foi promulgada, ainda no final da década de 1980, em 24.10.1989, a Lei 7853. Somente dez anos depois, em 20.12.1999, é que foi instituído o Decreto 3.298 que estabelece a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência normatizando as orientações para efetivação dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao desporto, ao turismo e lazer, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à edificação pública, à habitação, à cultura, ao amparo à infância e à maternidade, de forma a propiciar o bem-estar pessoa, social e econômico das pessoas com deficiência.

Todavia, não somente o princípio de universalidade no acesso aos direitos sociais, igualdade na participação e usufruto da riqueza social e da responsabilidade pública, inspiraram o texto constitucional. Também o “espírito da discriminação positiva” pairou a construção do Estado Democrático de Direito da República Federativa brasileira.



Em contexto de “globalização neoliberal”, o processo de regulamentação dos princípios e direitos formalizados na carta constitucional, passou a ser ritmado pela ampla reforma do Estado, que se implantou no país, para adaptá-lo às mudanças do capital.

No “novo contratualismo”, a ordem tem sido imprimir um “menor padrão na desigualdade” (VIEIRA, 2004): promoção de mínimos sociais traduzidos em benefícios individuais (previdenciários e assistenciais) para pessoas não inseridas (temporária ou permanentemente) no mercado formal de trabalho e programas de transferência de renda para as famílias pobres. A proteção social pública que “toma a defesa” dos direitos sociais das pessoas com deficiência como integrantes de cidadania, tem privilegiado a provisão de mínimos sociais para o atendimento de suas necessidades essenciais de vida e deslocado a responsabilidade da proteção social para as próprias pessoas com deficiência e suas famílias.

2 O DIREITO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Para pessoas com deficiência – e idosos – a Constituição de 1988 estabeleceu um salário mínimo de benefício mensal como “padrão básico de inclusão” (SPOSATI, 1997). Segundo essa autora, o estabelecimento do mínimo social, em texto constitucional, no campo da Seguridade Social (Assistência Social), representou, para esse segmento social, a definição de um patamar societário de civilidade, de responsabilidade pública e social e a confirmação do caráter assistencial não contributivo.

Todavia, ao ser regulamentado em contexto de minimização da ação reguladora do Estado no campo da proteção social pública, o acesso universal à prestação monetária continuada, no valor de um salário mínimo, conforme o princípio constitucional, foi reduzido a “forte seletividade de meios comprobatórios”: renda *per capita* mensal de até ¼ salário mínimo e confirmação da incapacidade. Operado pelos postos do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), o acesso ao BPC² tornou-se limitado pela lógica do direito trabalhista, securitária, contributiva, o que o torna um não direito, mas um “Amparo Assistencial”³.

² BPC substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV) que no âmbito da Previdência Social, concedeu entre 1975 e 1996 uma renda a pessoas idosas e deficientes que comprovassem sua incapacidade para o trabalho.

³ Denominação dada ao formulário do INSS onde o solicitante registra seu pedido.



Decorridos 20 anos desde sua instituição, em 1993 pela Lei 8.742 de 07 de dezembro (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), o BPC se consolidou como mecanismo de provisão mínima e como componente fundamental na Política de Assistência Social, no campo do direito social e da responsabilidade pública, capaz de tirar pessoas com deficiência, e idosos, para as quais é dirigido, e suas famílias, da condição de extrema pobreza.

Estudos revelam - Gomes (2001); Sposati (2004); Lobato et al (2007); - que a provisão dada pelo BPC tem possibilitado às pessoas com deficiência (incluindo pessoas cegas) contribuir para o sustento de suas famílias, sendo o recurso utilizado em alimentação, medicamentos, vestuário e, em menor proporção, em lazer e atividades de geração de renda. Destacam esses autores que, segundo relatos das próprias pessoas com deficiência, o benefício melhora sua “qualidade de vida” e é “indispensável à sua subsistência”.

Com o Decreto 6.214 de 26.09.2007, o BPC passou a integrar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que garantiu a seus usuários atendimento no âmbito da Proteção Social Básica, mediante sua inserção na rede de serviços sócio-assistenciais e de outras políticas setoriais (principalmente segurança alimentar, saúde, habitação e educação). O Decreto também possibilitou o aprimoramento do conceito de família e aperfeiçoou as diretrizes de cálculo de renda familiar, para fins de concessão do BPC.

Muito embora tenha o BPC, de modo geral, passado por avanços, o mesmo não aconteceu com os seus critérios: permanece o recorte de renda per capita em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e a necessidade da comprovação da incapacidade para o trabalho.

Com o BPC, pessoas com deficiência e suas famílias, realmente atravessam o embaraço da insegurança alimentar, todavia, encontram-se, em relação à população total, em desvantagens educacionais e muito distantes do trabalho.

Se a renda per capita familiar já delinea o modo de vida das pessoas com deficiência que acessam o BPC, o critério da incapacidade dá forma a sua existência social. Com a analogia deficiência/incapacidade continuando a fundamentar o acesso às políticas sociais, preconceitos e discriminações permanecem cristalizados.

O Decreto 6.214/2007, no seu artigo 25, admite uma nova concessão do benefício para quem deixa o mercado de trabalho. No entanto permanece a situação de insegurança diante de uma nova necessidade de comprovação de incapacidade. Surge o impasse: como



provar (mais uma vez) a incapacidade, se havia “deixado de ser incapaz” porque fora absorvido pelo mercado de trabalho?

3 A POLÍTICA DE COTAS E O DIREITO AO TRABALHO

Sob a regência de “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na justa medida da desigualdade de forma a assegurar a igualdade real” (Neri, 2003), firmou-se no Brasil um largo aparato que cuida da inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho: reserva de percentual de cargos e empregos públicos, já previsto no texto constitucional; promulgação do Decreto nº 129, de 22.05.1991, que regulamenta a Convenção nº 159 da OIT, a qual o Brasil foi signatário em 1983; a promulgação da Lei nº 8.213, de 08.12.1991, a Lei da Previdência Social, que prevê a reserva de vagas em empresas da iniciativa privada, estabelecendo, assim, o sistema de cotas; a Lei 9867/99, que regulamenta a criação de Cooperativas Sociais e as escolas do Sistema “S” – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) - que oferecem cursos profissionalizantes para pessoas com deficiência.

De acordo com Neri (2003), a Política de Cotas, instituída no Brasil, com a Lei nº 8.213/91 e aperfeiçoada com o Decreto 3298/99:

insere-se na política de ampliação de oportunidade, a qual reconhece que as desigualdades têm origem em todos os setores sociais. Trata-se de uma ação afirmativa que visa atingir a igualdade de oportunidades, oferecendo meios institucionais diferenciados para o acesso das pessoas portadoras de deficiência ao sistema jurídico e de serviços e, portanto, a viabilizar-lhes o gozo e o exercício de direitos fundamentais, sobretudo no que concerne ao direito de toda pessoa ser tratada como igual. (NERI, 2003, p. 154)

Todavia, tais medidas pouco alteraram o quadro de desemprego entre as pessoas com deficiência e/ou de sua inserção precarizada. Apesar desse aparato, a ineficácia na fiscalização e no cumprimento da lei, e o desconhecimento das reais potencialidades das pessoas com deficiência, somados à fragilidade de ações voltadas para alfabetização e escolarização, qualificação profissional, habilitação e reabilitação, acabam por expulsá-las do processo produtivo.



A substituição, pelo Estado, de medidas estruturais, sobretudo nas áreas da educação e do trabalho, por políticas compensatórias, que não incidem nas causas da insuficiência de renda, impede que pessoas com deficiência avancem de maneira autônoma na sociedade, e confirma, para estas, um pertencimento marcado pela exclusão social.

É, pois, de maneira precária, com desqualificação profissional e baixos rendimentos, que se dá a acanhada inserção de pessoas com deficiência no processo produtivo.

Ante a ameaça do desemprego, o nível de escolaridade e qualificação profissional, competência técnica e desenvolvimento de novas habilidades (polivalência) têm sido, como ressalta a literatura corrente, os requisitos exigidos pelo capital aos milhões de brasileiros desempregados – “tanto para quem tem a visão perfeita, como para quem não a tem” - escamoteando “a face excludente dos avanços das forças produtivas no final do século XX” (LANCILLOTTI, 2003, p. 77).

O baixo nível de escolarização e qualificação profissional das pessoas com deficiência é uma realidade na sociedade brasileira. Apesar da ênfase – e avanços - que as instituições de ensino têm dado a profissionalização, tais medidas também pouco incidiram no nível de empregabilidade deste grupo social: Sousa (1997); Jannuzzi (2006).

Em contexto de reestruturação produtiva com forte impacto sobre o papel do Estado, a educação é tomada como importante aliada do processo produtivo; o nível educacional passou a determinar as chances de ingresso e permanência no mercado de trabalho também para as pessoas com deficiência.

Apesar de infração constitucional, o preconceito, como chamam atenção Neri (2003); Pastore (2000), é o outro obstáculo que se interpõe no acesso da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

De acordo com Neri (2003), a existência do preconceito em relação à capacidade produtiva das pessoas com deficiência é um dado que ainda persiste na sociedade brasileira, sobretudo, em contexto competitivo, sob a regência da polivalência, que hoje orienta grande parte das empresas. Para este autor, o preconceito está relacionado ao “desconhecimento acerca das reais possibilidades e limitações da pessoa com deficiência” em participar do processo produtivo (NERI, 2003, p. 152).

Assim, o preconceito, a baixa escolarização e qualificação profissional são as barreiras sociais que levam pessoas com deficiência, sobretudo as usuárias do BPC, ao acesso precário ao mercado de trabalho, baixa remuneração, equivalente ao valor do benefício assistencial: Neri (2003); Pastore (2000).



O forte impacto que o BPC exerce na provisão da família, somado à instabilidade do processo de inserção e permanência no mercado de trabalho, rendimentos, risco de demissão, são os principais fatores que levam as pessoas com deficiência a “não trocar o certo pelo duvidoso”!

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS:

No Sistema Público de Proteção Social Brasileiro, ao longo do tempo, ora foram pactuadas medidas que privilegiaram ações de benemerência, o abrigo das pessoas com deficiência, seu amparo, ora ações que fortaleceram um aparato jurídico-político “em defesa” dos seus direitos sociais como direitos de cidadania.

A partir dos anos 1980, no bojo das mobilizações dos trabalhadores, e da população, em geral, e sob influência do Ano Internacional das Pessoas com Deficiência, declarado em 1981, os movimentos sociais das pessoas com deficiência, imprimem um novo patamar para a questão da deficiência no Brasil, situando suas reivindicações no âmbito do direito social, da igualdade e da cidadania.

Como membro-parte dos organismos internacionais (Organização das Nações Unidas; Organização dos Estados Americanos), o Brasil vem ampliando, desde a década de 1980, seu aparato jurídico-político, no sentido de assegurar direitos e igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência.

Assim, em setembro de 2007, já tendo “acolhido” a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo⁴, o governo federal lançou o “Programa Social de Inclusão das Pessoas com Deficiência”, no qual define as estratégias, nessas áreas, que serão desenvolvidas em parceria com a sociedade civil e o setor privado. Mais recentemente, em 2011, foi lançado o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – “Viver sem limites”, reafirmando o compromisso assumido pelo Brasil em ter a Convenção como suporte constitucional para a garantia dos direitos das pessoas com deficiência.

Todavia, a solidificação de um largo aparato jurídico que efetiva as conquistas políticas das pessoas com deficiência pouco incidiram nas suas condições de vida, na passagem para o século XXI.

⁴ A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi ratificada no Brasil em **09 de julho de 2008**, sendo primeiro tratado internacional promulgado com status constitucional.



A condição de miserabilidade em que vivem as pessoas com deficiência é reconhecida nos documentos oficiais e tem sido a justificativa para a instituição de mais instrumentos normativos – leis, decretos e portarias – que buscam a regulamentação dos direitos de cidadania para esse segmento social. O acesso precário à saúde, à educação e ao trabalho, na maioria dos casos, não somente contribui para o aumento da prevalência de deficiências, como também sedimenta a vida de pessoas com deficiência nas tramas da desigualdade social.

Se os fatores socioculturais remetem as pessoas com deficiência à condição de não pessoas, os determinantes econômico-sociais atam suas alternativas de vida aos limites da desvinculação social. Além de trilhar sob uma teia de preconceitos e discriminações, tal segmento enfrenta o desafio de compor uma sobrevivência em contexto de insegurança social.

Em sua maioria, pessoas com deficiência advêm das camadas mais pobres da população, acrescentando, dessa forma, à condição de deficiência, outros riscos e vulnerabilidades sociais decorrentes das suas alternativas de preservação da vida.

Assim, como dispositivo de proteção social, ao BPC é colocado o desafio de, no “novo contrato social”, ampliar sua natureza, de provisão mínima que atende à necessidade imediata de alimentação, por exemplo, e propiciar o alcance, inclusive, da segurança de autonomia e a ampliação de espaços de protagonismo social. Por sua vez, à Política de Cotas, é demandada a efetivação do direito social ao trabalho que, mesmo na sua “conformação alienada” (Yazbek, 2003), representa “uma forma de obter maior rendimento, de modo atender às necessidades relacionadas à sobrevivência, ter alguns bens e tranqüilidade, ascender socialmente e dignidade pessoal” (YAZBEK, 2003, p. 97).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 out.1988.

_____. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**: protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Brasília, 07 set.2007

_____. **Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. Brasília, 17 nov.2011

GOMES, Ana Lígia. **O benefício de prestação continuada**: um direito da assistência social – uma imperfeita tradução? São Paulo, 2001. 140 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2006, 243p. (Coleção Educação Contemporânea).

LANCILLOTTI, Samira Saad Pulchério. **Deficiência e trabalho: redimensionando o singular no contexto universal**. Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 85). 111p.

NERI, Marcelo Neri *et. al.* **Retratos da deficiência no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/IBGE/CPS, 2003. 200p.

PASTORE, José. **Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência**. 2ª reimpressão. São Paulo: LTR, 2000. 245p.

SOUSA, Joana Belarmino de. **Associativismo e política: a luta dos grupos estigmatizados pela cidadania plena**. João Pessoa: Idéia, 1997. 130p.

SPOSATI, Aldaíza. (Org). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004. 264p.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano VIII, n. 55. São Paulo: Cortez, nov. 1997. p. 09-37.

VIEIRA, Evaldo. **Os diretos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004. 224p.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003. 184p.