

**O Benefício de Prestação Continuada como Entrave à Inclusão da Pessoa com Deficiência no Mercado Formal de Trabalho: uma Proposta de Modificação da Lei n.º 8.742/93 (LOAS)**

Paulo A. Meyer M. Nascimento  
*Institute of Education, University of London – IoE*  
*pn106@yahoo.com.br*

Melissa Santos Bahia  
*Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS/UFBA*  
*msbahia@terra.com.br*

Mateus Almeida Cunha  
*Universidade Federal da Bahia – UFBA*  
*mateus007@hotmail.com*

## **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo propor modificações na Seção I do Capítulo IV da lei orgânica de assistência social (LOAS), Lei nº 8.742/93 e alterações posteriores, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada (BPC) instituído pela Constituição Federal de 1988. As modificações propostas são baseadas no paradigma da inclusão da pessoa com deficiência e buscam remover os entraves que o BPC, tal como é hoje instituído, representa para a inclusão no mercado formal de trabalho dessas pessoas. A proposta central aqui apresentada é mudar a concepção do BPC para que atenda a quem tem deficiência, esteja momentaneamente desempregado e tenha renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo. Assim, uma vez em um emprego de carteira assinada, a pessoa com deficiência teria seu benefício apenas suspenso (e não mais cancelado), sendo restabelecido automaticamente em caso de demissão.

### **1. Introduzindo o objeto de estudo**

A inclusão de pessoas com deficiência (PcD) no mercado de trabalho é um direito, independentemente do tipo de deficiência e do grau de comprometimento que sejam apresentados. No entanto, a falta de informação e conhecimento de que estas pessoas têm direito à convivência não-segregada e ao acesso aos recursos disponíveis aos demais cidadãos, ainda acarreta inúmeros casos de discriminação e exclusão.

Mesmo que de modo lento, esta temática vem ganhando destaque na pauta de discussões sociais, políticas e econômicas no Brasil e no mundo. Estímulos governamentais, a Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e a crescente atuação das organizações do terceiro setor são alguns dos fatores que têm contribuído para gerar avanços nas discussões, reflexões e práticas sobre a inclusão profissional de pessoas com deficiência no Brasil.

Estimativas da Organização Mundial de Saúde (OMS) calculam em cerca de 610 milhões o número de pessoas com deficiência no mundo, dos quais 386 milhões fazem parte da população economicamente ativa (Clemente, 2004).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), 82% das pessoas com deficiência vivem abaixo da linha da pobreza nos países em desenvolvimento, o que corresponde a cerca de 400 milhões de pessoas (ANDI and Fundação Banco do Brasil, 2003). O problema é agravado por questões comuns em países subdesenvolvidos, como a falta de água, comida e nutrientes; educação e sistema de saúde precários; falta de oportunidade de emprego e o acesso reduzido aos meios de comunicação e à informação em geral.

No Brasil, segundo dados divulgados em 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003) referentes ao Censo Demográfico de 2000, as pessoas com deficiência representavam 14,5% da população, isto é, cerca de 24,6 milhões de pessoas. Deste total, a incidência das deficiências foi a seguinte: deficiência visual, 48,0%; deficiência física, 27,0%; deficiência intelectual, 8,3%; e deficiência auditiva, 16,7%.

No quesito “mercado de trabalho”, a pesquisa revelou que dos 24,6 milhões de pessoas com deficiência existentes no Brasil, 15,22 milhões tinham entre 15 e 59 anos, ou seja, estariam em idade de atuar no mercado de trabalho formal. Porém, desse total, apenas 51% (7,8 milhões) encontravam-se empregados. Somando-se todas as faixas etárias, o Censo contabilizou 9 milhões de pessoas com deficiência trabalhando no país. Já entre as pessoas sem deficiência, o índice de ocupação é superior. Das 88.922.097 pessoas nessa faixa etária, 53.130.215 estavam empregadas, representando uma taxa de ocupação de 60%.

O Censo revelou também que um total de 23% das pessoas com deficiência em idade de trabalhar sobreviviam com uma renda mensal de até um salário mínimo, ou seja, algo em torno de 3,5 milhões de pessoas.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no ano de realização do último Censo (2000), 806.720 pessoas com deficiência receberam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), programa de transferência de renda que concede o valor equivalente a um salário mínimo a pessoas com deficiência, de qualquer idade, ou idosos que demonstrem incapacidade para o trabalho e não possuir meios de prover sua própria subsistência nem de tê-la provida por sua família.

O MDS fornece, via internet, dados referentes ao número de pessoas com deficiência que foram beneficiadas pelo BPC mês a mês a partir do ano de 2001. A evolução desses números entre 2001 e 2006 encontra-se na tabela a seguir.

<b>Tabela 1 (em 1.000 pessoas): Quantidade de Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC</b>						
Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoas atendidas	870,0	976,3	1.036,4	1.127,8	1.211,8	1.293,6

Tabela 1 (adaptada - 2007): Quantidade de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC

Fonte MDS. In [http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download\\_beneficiarios\\_bpc.htm](http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm)

Acesso: 20/04/07

Os números da Tabela 1 indicam uma taxa média do aumento da quantidade de beneficiários em torno de 8,3% no período. O pico foi entre 2001 e 2002, quando o total de pessoas com deficiência recebendo o BPC cresceu 12,2%. De 2002 a 2006, o crescimento ano a ano variou pouco, ora para cima, ora para baixo, a taxas entre 6,2% a 8,8%, indicando um aumento constante do número de pessoas atendidas.

Reflexo dos crescentes gastos sociais na esfera federal de governo nesta década, essa evolução pode indicar também como o BPC tem se caracterizado cada vez mais como um desincentivo econômico ao trabalho formal, quando deveria estar, na verdade, associado a outras políticas sociais que viabilizassem a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho e sua conseqüente saída do rol de assistidos pelo Estado com programas de transferência de renda. Sem um conjunto de políticas estruturais e operacionais, tais como ilustra a Figura 1 abaixo, a inclusão da pessoa com deficiência fica comprometida.

**Figura 1: Políticas que eliminam barreiras e promovem a inclusão social das pessoas com deficiência**

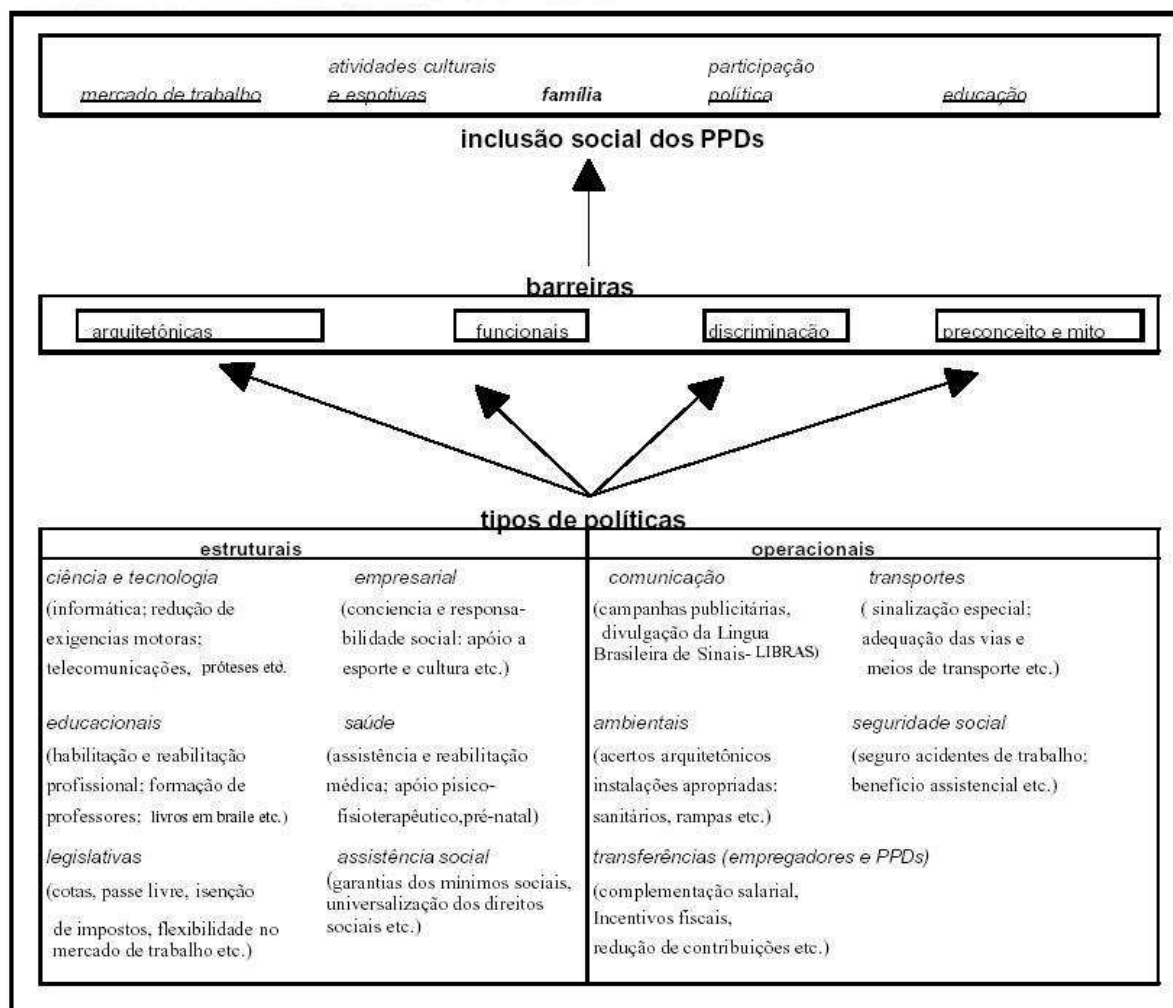


Figura 1: Políticas que eliminam barreiras e promovem a inclusão social das pessoas com deficiência. Fonte: Neri et al. (2003)

Por outro lado, a própria existência do BPC, tal como é hoje instituído, potencialmente se coloca como uma barreira significativa ao próprio processo de inclusão, ao menos para o contingente de pessoas com deficiência e baixa qualificação profissional, a quem a alternativa de emprego formal pode significar remuneração idêntica ou muito próxima ao valor do benefício assistencial e assim não compensar o risco de trocar o que é líquido e certo para toda a vida (o recebimento do BPC) pelo duvidoso (a perspectiva de passar a ser assalariado, situação que está sujeita ao risco de não-continuidade).<sup>1</sup>

Percebendo esta situação, este artigo tem por objetivo propor um novo BPC, cujas prerrogativas para recebimento não encorajem a permanência na economia informal nem o ócio. Para chegar a este fim, parte de uma breve exposição do paradigma da inclusão, sob cuja ótica o BPC deverá ser aqui analisado. Em seqüência, a situação atual do mercado de trabalho para pessoas com deficiência no Brasil é discutida. Por último, uma análise crítica do BPC atual é feita para ensejar a proposta de um novo benefício de prestação continuada para as pessoas com deficiência em situação de hipossuficiência econômica<sup>ii</sup>.

## 2. O Paradigma da Inclusão

Na maioria das antigas civilizações, as pessoas com deficiência eram marginalizadas pela sociedade, sendo consideradas inúteis e incapazes para a produção de riquezas. Segundo Sasaki (2004), nessas sociedades a posição social de quem tinha alguma deficiência evidente era sempre de marginalização e de abandono.

A imagem da pessoa com deficiência como alvo de caridade e a conseqüente segregação institucional que essa visão impunha predominou até o final da década de 1940. A partir de então, o sucesso dos serviços de reabilitação das pessoas com deficiência encorajou a adoção de políticas que buscassem prepará-las para a inserção ou re-inserção social, introduzindo as bases do que se convencionou chamar de *movimento do paradigma da integração* (ANDI and Fundação Banco do Brasil, 2003).

A segregação institucional livrava a pessoa com deficiência da eliminação pura e simples e o movimento pela integração permitia livrá-la da segregação institucional ao lhe possibilitar a (re-)integração. Entretanto, apesar de cada paradigma que advinha representar um avanço em relação à realidade que até então se observava, todos eles traziam consigo estigmas ligados à pessoa com deficiência que reforçavam um imaginário de cidadãos de “segunda classe”.

Ademais, pessoas com deficiência diferem entre si em condições econômicas, sociais, psicossociais, educacionais, culturais, entre outras, além de as próprias deficiências de cada um serem de natureza bastante diversa (podem ser físicas, sensoriais ou intelectuais). A identificação como homogêneo de um grupo de indivíduos na verdade tão heterogêneo, apenas por terem em comum o fato de apresentarem algum tipo de deficiência, acarreta generalizações irreais<sup>iii</sup> que tornam mais difícil a convivência com o diferente, fazendo necessária “toda uma rede de aparatos institucionais para que os critérios de eficiência e de ineficiência (ou deficiência) possam ser balizados e controlados com maior eficácia” (Marques, 1998).

Essa “estrutura paralela”, por outro lado, conforme pontua Marques (1998), acaba, em termos práticos, por desvirtuar o mérito das instituições de amparo à pessoa com deficiência, à medida que faz da sociedade, e não do indivíduo, “a verdadeira beneficiária desta política de isolamento social a que estão submetidos os internos dos asilos, das clínicas, dos orfanatos etc”.

Situação análoga pode ser vislumbrada quanto ao papel de instituições que desempenham a função de ‘preparar’ a pessoa com deficiência para ‘integrá-la’ à sociedade (como classes especiais em escolas regulares, por exemplo).

O *paradigma da inclusão*, que hoje se busca, difere em essência do paradigma da integração e dos que o antecederam por defender o direito de *todas* as pessoas, não a de segmentos

específicos, pois tem como foco o desenvolvimento humano e a harmonia social pela aceitação da diversidade e, ao agir assim, busca garantir a inclusão na sociedade de todos os seus segmentos.

A sua implementação total, portanto, exige transformações profundas, passando a exigir que seja da sociedade a obrigação de se adaptar à diversidade, ao invés de ser o indivíduo quem deva adaptar suas especificidades a um padrão do “homem ideal” para ter acesso ao que a sociedade oferece. O paradigma da inclusão reconhece as limitações e peculiaridades dos indivíduos e constrói uma sociedade que busca abrigar todas as variações da diversidade humana, incentivando não apenas a convivência, mas a interação entre os diferentes para que todos ganhem (ANDI and Fundação Banco do Brasil, 2003, Sasaki, 2002).

Esse contexto enseja uma modificação profunda das instituições que antes assumiam o papel de ‘preparar’ a pessoa com deficiência para a (re-)integração social, como os centros de reabilitação e as escolas especiais, que passam a ser agentes de suporte a propiciar autonomia cada vez maior à pessoa com deficiência.

Os centros de reabilitação, na ótica da inclusão, deveriam dar o suporte no campo da autonomia física, com ênfase cada vez maior na pesquisa e desenvolvimento com células tronco e de tecnologias assistivas e soluções em acessibilidade. As escolas especiais, por sua vez, seriam suplementadoras das escolas regulares (passíveis, inclusive, de serem absorvidas, em grande parte, pelas próprias instituições a que auxiliariam nesse momento de transição).

As mudanças demandadas pelo paradigma da inclusão impactam também sobre as instituições de alcance universal, como *as escolas regulares* e *o mercado de trabalho* - pois passam a ser exigidas inclusivas, portanto abertas à diversidade.

A realidade atual para as pessoas com deficiência em uma dessas instituições (o mercado de trabalho) e a readequação, com vistas a eliminar barreiras que hoje impõe à inclusão, de um instituto (o Benefício de Prestação Continuada) são os focos das próximas duas seções deste artigo.

### **3. A Pessoa com Deficiência e o Mercado de Trabalho**

Praticar e valorizar a diversidade são ações que se traduzem no combate ao preconceito e a discriminação. Entretanto, segundo o Instituto Ethos (2000), se é fácil encontrar no senso comum a aceitação da premissa de que o preconceito deve ser combatido, é complexo converter essa proposição em mudanças efetivas de culturas, comportamentos, hábitos e rotinas no ambiente empresarial.

A relevância da questão da inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, deriva, entre outros, do fato de que vivemos em uma sociedade que se estrutura pela categoria trabalho, capaz de incluir ou excluir os indivíduos das condições básicas de provimento da vida. Esta categoria está institucionalizada no chamado mercado de trabalho. Este, por sua vez, se caracteriza principalmente pela adoção de estratégias racionais tanto pela oferta como pela demanda. (Offe, 1989).

Como uma das muitas conseqüências trazidas por estas estratégias, está o surgimento dos chamados "grupos-problemas" que, segundo Offe (1989), são aquelas pessoas que destoam do

padrão normal produtivo estabelecido pela sociedade e pelo próprio mercado de trabalho. Seja por causa da idade, cor, sexo, estado de saúde, alguma deficiência e até mesmo pela etnia.

Toma-se como referência a definição sociológica do mercado de trabalho, que o conceitua como um campo onde se estabelecem relações sociais de poder, elementos que vão atuar na estruturação, estratificação e definição de espaços dentro de determinada sociedade, o que, por sua vez, leva à discriminação de grupos, reforça preconceitos e cria privilégios, inclusões e exclusões (Bahia, 2001).

Entretanto, não é possível descartar a visão econômica que o aborda como um mercado onde existe a oferta e demanda e onde se compra e vende uma mercadoria, que é a capacidade de trabalho.

A partir da década de 90, o paradigma da inclusão social vem sendo muito discutido. Algumas ações são observadas no âmbito do trabalho. Werneck (2003) define: *“uma sociedade inclusiva é aquela capaz de contemplar, sempre, todas as condições humanas, encontrando meios para que cada cidadão, do mais privilegiado ao mais comprometido, exerça o direito de contribuir com seu melhor talento para o bem comum”*.

Surge, a partir deste paradigma, o modelo social, analisando que os problemas das pessoas com deficiência "não estão nelas tanto quanto estão na sociedade" (Sasaki, 1997). Assim, a sociedade é chamada a ver que ela cria problemas e barreiras para as pessoas com deficiência, causando-lhes incapacidades ou desvantagens no desempenho de papéis sociais.

Essas barreiras consistem em: políticas discriminatórias e atitudes preconceituosas que rejeitam as minorias e as suas diferenças, desconhecimento das necessidades especiais e direitos das pessoas com deficiência, entre outros. Sasaki (1997) resume bem o que vem a ser o processo de inclusão social:

*A inclusão social constitui então um processo bilateral no qual as pessoas ainda excluídas, e a sociedade, buscam em parceria equacionar problemas, decidir soluções e efetivar a equiparação de oportunidades para todos.*

O princípio da inclusão se baseia na aceitação das diferenças individuais e na valorização do indivíduo, sabendo aceitar a diversidade, num processo de cooperação e conhecimento (Bahia, 2002).

Por seu significado abrangente, a diversidade é uma meta a ser buscada e praticada coletivamente por cidadãos, instituições, governos e comunidades como uma responsabilidade social compartilhada. Segundo o Instituto Ethos (2000), as Organizações, como partícipes desse processo, devem assumir tarefas específicas de valorização da diversidade, relacionadas aos papéis que desempenham na vida das coletividades.

Para tanto, as Organizações têm investido em ações de atração, manutenção e incentivo a uma mão-de-obra cada vez mais diversificada. Tradicionalmente, essas ações estavam voltadas quase apenas para as questões de raça e gênero. Hoje, as empresas vêm ampliando sua definição de diversidade, passando a considerar questões como condição socioeconômica dos empregados, estilo de trabalho, idade, ascendência, nacionalidade, estado civil, orientação sexual, deficiência física, sensorial ou intelectual e condições de saúde, entre outras diferenças.

Também estão tornando-se mais inclusivas, criando ambientes de trabalho mais receptivos a trabalhadores tradicionalmente discriminados, estigmatizados ou marginalizados.

A Empresa Inclusiva é aquela que não exclui alguns de seus funcionários ou candidatos a emprego em razão de qualquer atributo individual do tipo: nacionalidade, naturalidade, gênero, cor, deficiência, compleição anatômica, idade e outros. Numa empresa inclusiva, todos os empregados, com ou sem esses atributos individuais, trabalham juntos (Sasaki, 2002).

A nova mentalidade resultante da mudança de perspectiva das empresas em relação às pessoas com deficiência tem contribuído para superar, ou pelo menos reduzir, alguns equívocos.

O primeiro deles era o da Organização que ia buscar na pessoa com deficiência, não a pessoa, mas a deficiência. Isso acontecia quando a empresa restringia a contratação somente a pessoas com deficiências visíveis ou “pouco complicadas” (Instituto Ethos, 2002).

Outro equívoco que algumas empresas ainda cometem é buscar na pessoa com deficiência uma superutilização de eventuais habilidades que ela tenha desenvolvido em virtude de sua condição. A recomendação é de que as pessoas com deficiência sejam tratadas como empregados comuns, com deveres e direitos semelhantes aos de seus colegas.

É verdade que muitas acabam desenvolvendo certos sentidos, como tato e a audição, no caso do deficiente visual, para compensar a impossibilidade de enxergar e poder, assim, interagir melhor com o meio. Entretanto, não se pode generalizar esse pressuposto, nem transformá-lo em critério de incorporação ao mercado de trabalho (Carrol, 1968).

Os equívocos, acima mencionados, ainda estão bastante presentes no imaginário organizacional. É um entendimento extremamente perigoso, à medida que gera nos empregadores uma expectativa exagerada sobre os resultados que o trabalhador com deficiência deve gerar. A Legislação, por conseguinte, tem o papel de garantir que se cumpram os direitos das minorias que se vêem mais prejudicadas por tais equívocos. Algumas vezes, contudo, acabam reforçando-os. A seção a seguir buscará identificar as falhas da Lei na formulação do BPC.

#### **4. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei nº 8.742/93 e a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho**

No plano jurídico brasileiro, existe um conjunto de Leis Federais, Estaduais, e Municipais criadas a partir da década de 80, após o surgimento do movimento social desse segmento no Brasil, que assegura às pessoas com deficiência todos os direitos no que diz respeito ao convívio social.

A Constituição Federal Brasileira (1988) incorporou garantias às pessoas com deficiência, proibindo a discriminação de salários e de critérios de admissão, assumindo como responsabilidade do Estado a saúde, a assistência social e o atendimento educacional especializado, além de garantir a reserva de um percentual de cargos públicos para as pessoas com deficiência.

Entre as diversas leis e decretos criados para salvaguardar as questões relacionadas à inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, podem ser destacados: Lei nº 7853

(1989); Lei nº 8213 (1991); Lei nº 10048 (2000a); Lei nº 10098 (2000b) Decreto nº 3298 (1999); Decreto nº 5296 (2004); e a Lei nº 8742 (1993) e o Decreto nº 1744 (1995) – estes dois últimos, respectivamente, a Lei conhecida como LOAS e o decreto que regulamenta o BPC, foco deste artigo).

#### ***4.1. O BPC da Lei nº 8.742/93 e suas imperfeições***

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma garantia de renda mínima instituída diretamente pela Constituição Federal, que, no inciso V de seu artigo 203 coloca como um dos objetivos da assistência social “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (CF, artigo 203, inciso V).

A lei que regula o instituto adveio cinco anos depois, com a Lei nº 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dedica a Seção I de seu capítulo IV ao BPC. As características gerais e o foco do benefício são determinados pelo *caput* do artigo 20 da referida Lei, que o define da seguinte forma:

***Art. 20.*** *O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.*

Vê-se, portanto, que o benefício tem como destinatários as pessoas com deficiência e os idosos<sup>iv</sup> que estejam em situação de exclusão pela pobreza, sem meios de ter sua subsistência provida nem por esforços próprios nem por sua família<sup>v</sup>, sendo essa situação dificultada pela vulnerabilidade maior que adviria do fato de apresentar deficiência ou idade avançada, justificando, assim, o amparo do Estado.

Esta concepção norteia e é reforçada pela Política Pública de Assistência Social detalhada no Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), documentos produzidos pelo Governo Federal (MDS, 2004).

O PNAS tem, entre suas metas, a de “contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural”, focando, para tanto, as ações da área em “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como (...) famílias e indivíduos com desvantagem pessoal resultante de deficiências” (MDS, 2004).

Uma análise mais apurada da legislação vigente e do PNAS permite aferir que a implementação da política de assistência social em geral e a do BPC em particular encontra-se repleta de conceitos e ideais que guiaram o paradigma da *integração* da pessoa com deficiência (ANDI and Fundação Banco do Brasil, 2003). Paradigma este que se satisfaz com a inserção parcial e condicional, fruto de transformações superficiais que abrem espaços àquelas pessoas com deficiência que ‘se adaptam’ à sociedade, cabendo às que ‘não se adaptam’ apenas o direito ao suprimento de suas necessidades básicas por suas famílias ou, na falta ou impossibilidade destas, pelo Estado.



Embora as conquistas sob a ótica da integração representassem substanciais avanços para a realidade da pessoa com deficiência no contexto histórico em que foram alcançadas, na atualidade significam barreiras à inclusão efetiva desse segmento da população (Sasaki, 2002). Barreiras dessa natureza são evidentes no parágrafo 2º do artigo 20 da LOAS:

**Art. 20.**

(...)

*§ 2º. Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.*

Embora seja pertinente ressaltar que o dispositivo citado da LOAS não esteja inserindo uma definição legal geral de pessoa com deficiência, mas apenas especificando em que condições esta pessoa pode ser enquadrada no grupo de beneficiários do BPC, o texto legal em tela indiretamente reforça o conceito errôneo de ‘graus’ de deficiência e uma conseqüente ‘incapacidade’ e ‘invalidez’ que necessariamente acompanharia aqueles cuja deficiência seja mais evidente ou severa.

Esta visão reforça a idéia equivocada de que a deficiência do indivíduo comprometeria seu aproveitamento como força de trabalho e diminuiria suas possibilidades de realização afetiva, educacional e política (Marques, 1998). Esta idéia segmenta os indivíduos em diversas categorias de cidadãos com diferentes níveis de direitos.

Portanto, os pré-conceitos e imperfeições que permeiam a regulamentação do BPC pela LOAS potencialmente geram o efeito colateral de limitar o exercício de vários direitos básicos da pessoa com deficiência, com especial ênfase, como veremos a seguir, ao direito ao trabalho.

**4.2. O BPC como entrave à inclusão da pessoa com deficiência no mercado formal de trabalho**

Nos moldes em que se encontra hoje, o BPC representa, na prática, um forte desincentivo econômico à pessoa com deficiência integrante de família com renda per capita de até ¼ de salário mínimo na busca de sua inserção no mercado formal de trabalho.

A própria CF/1988, ao enumerar como um dos objetivos da assistência social “a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária” (art. 203, inc. IV), evoca uma já superada ótica da integração da pessoa com deficiência<sup>vi</sup>. Por outro lado, prevê que sejam adotados mecanismos de empoderamento dos assistidos de tal forma que viabilize sua saída do rol de beneficiários de programas como o BPC.

Há quem argumente, entretanto, que na prática o que ocorre é uma reprodução e perpetuação da miséria nesse e em outros segmentos populacionais “pela discriminação social, pelo desemprego, pela impossibilidade de acesso (...) aos bens sociais e culturais” (Vieira, 1997).

De fato, a dependência ao BPC tende a ser difícil de ser superada enquanto seus beneficiários não tenham acesso a outros serviços essenciais fornecidos pelo Estado. Dados de 2001 do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), citados por Neri et al. (2003),

indicam, por exemplo, que 71% dos beneficiários eram analfabetos, embora 45% tenham idade entre 18 e 45 anos (vide Tabela 2).

<b>Tabela 2: Perfil do Beneficiário do BPC</b>	
<i>Distribuição do BPC segundo:</i>	
<b>Tipo de Deficiência</b>	<b>Composição vertical (%)</b>
Deficiência visual	5
Deficiência auditiva	5
Deficiência física	17
Deficiência mental	31
Deficiência múltipla	20
Doença mental	12
Doença crônica e incapacitante	10
<b>Grau de escolaridade</b>	<b>Composição vertical (%)</b>
Não-alfabetizado	71
Ensino Fundamental Incompleto	27
Ensino Médio Incompleto	2
Ensino Superior Incompleto	0
<b>Por Idade</b>	<b>Composição vertical (%)</b>
0 a 18 anos	31
18 a 45 anos	45
45 a 67 anos	20
acima de 67 anos	4
<b>Uso do dinheiro recebido pelo BPC</b>	<b>Composição vertical (%)</b>
Tratamento	16
Medicamento	26
Alimentação	30
Atividade de geração de renda	1
Despesa com moradia	8
Vestuário	19
<b>Mudanças verificadas pelos beneficiários após a sua integração no BPC</b>	<b>Composição vertical (%)</b>
Passou a freqüentar atendimentos	22
Passou a contribuir para o sustento da família	46
Adquiriu bens	5
Passou a organizar atividades ocupacionais	2
Melhorou a qualidade de vida e a auto-estima	22
Passou a participar de atividades sociais, passeios etc.	4

Tabela 2 (adaptada): Perfil do beneficiário do BPC  
 Fonte: Neri et al. (2003), usando dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

O BPC, ao prever o pagamento de um salário mínimo e impor a perda definitiva do benefício em caso de emprego com carteira assinada, estimula potencialmente dois comportamentos: *trabalho informal e/ou completa improdutividade*.

Para a pessoa com deficiência em situação de pobreza e com baixa qualificação, ambos os comportamentos têm uma racionalidade econômica simples: se a opção por emprego formal enseja a perda definitiva do benefício, e o valor do benefício é equivalente ao salário que o mercado paga a quem tem baixa qualificação, pessoas avessas ou neutras a risco tendem a preferir não arriscar trabalhar com carteira assinada e, mais tarde, puder vir a ficar sem salário e sem benefício caso venha a ocorrer uma demissão.

De fato, as pessoas com deficiência no Brasil costumam receber baixos salários, geralmente iguais ou até menores que o valor do BPC. Chagas e Viotti (2003), tabulando dados do Censo de 1991, portanto cinco anos antes de o BPC começar a ser concedido, mostram que quase 61% dos homens e aproximadamente 77% das mulheres com deficiência que participavam do mercado de trabalho em 1991 auferiam não mais do que 1 salário mínimo (ver Tabela 3). Infelizmente, não foram encontrados dados que permitam identificar o percentual dessas pessoas que optaram por sair do mercado de trabalho após o advento do BPC.

Ainda assim, esses números mostram que, para um elevado contingente de pessoas com deficiência, um benefício de um salário mínimo mensal iguala ou até supera a expectativa de rendimento em um emprego formal. Adicionando-se a isso o fato de o benefício ser permanente (ou, ao menos, enquanto apresentar a deficiência), ao passo que o vínculo empregatício, além de desqualificá-lo para o recebimento do benefício, pode ser rompido, causando descontinuidade nos rendimentos auferidos, abstrai-se que a preferência por não buscar um emprego formal é uma decisão economicamente racional.

Faixas de rendimento (em número de salários mínimo)	Homens	Mulheres
Até ¼	2,77	4,97
De ¼ a ½	26,34	39,22
De ½ a 1	31,53	32,73
De 1 a 2	20,67	14,38
De 2 a 5	12,34	6,00
De 5 a 10	3,94	1,66
De 10 a 20	1,62	0,72
+ de 20	0,79	0,31
Total	100,00	100,00

Tabela 3: Distribuição dos rendimentos das pessoas com deficiência que auferiram rendimentos, por sexo e faixa de rendimento – 1991 (em %)

Fonte: IPEA, a partir de microdados do Censo Demográfico de 1991 do IBGE. Reproduzida em Chagas e Viotti (2003).

Nos casos em que o benefício tenha grande peso na manutenção de toda uma família, o risco que a opção *emprego* envolve tende a se tornar ainda maior. A quantia de um salário mínimo decerto tem forte impacto sobre as finanças de uma família cuja renda familiar per capita seja inferior a ¼ de salário mínimo (público-alvo do BPC). Após o advento do BPC, 46% dos seus beneficiários passaram a contribuir para o sustento de sua família (ver tabela 2). Nesse

cenário, dispensar o benefício para que possa trabalhar com carteira assinada torna-se um risco elevadíssimo para compensar o exercício do direito ao trabalho.

Ademais, ao relacionar o BPC à *incapacidade*, a Lei reforça o preconceito de que a pessoa com deficiência não pode ser autônoma. As dificuldades maiores que podem vir a existir por causa da deficiência possivelmente tornam o indivíduo incapaz para certas atividades (um cego, por exemplo, não poderia ser um motorista), mas não para toda e qualquer atividade. A lei se equivoca ao colocar pessoa com deficiência como incapaz. Ela estimularia melhor a transição para uma sociedade inclusiva se instituísse o BPC como um benefício social *circunstancial*, para o qual a pessoa com deficiência em situação de pobreza que se encontre desempregada fosse elegível<sup>vii</sup>.

Vale ressaltar que, embora ao considerar os encargos sociais envolvidos a alternativa *emprego* pareça significar um ganho maior, esse ganho a mais não é resgatável de imediato, mas no futuro, na forma de benefícios sociais. No entanto, o BPC é um benefício social já disponível no presente e que tende a durar toda a vida se a situação do beneficiário (deficiência e pobreza) não se alterar. Portanto, os benefícios sociais futuros quantificados nos encargos sociais do presente não têm nenhuma influência sobre a decisão privada da pessoa com deficiência de continuar recebendo o BPC ao invés de um salário equivalente recebido em um emprego formal.

Além do exposto acima, ao abdicar de um emprego formal, o beneficiário pode alocar seu tempo a atividades informais remuneradas (trabalhos informais, *bicos*, ou mesmo mendicância, formas de obtenção de renda tão comuns no Brasil, sem mencionar atividades ilegais que gerem receita).

Dessa forma, a perpetuação da pessoa com deficiência no rol de beneficiários do BPC aumenta exponencialmente o custo social do benefício, ao perenizar a improdutividade de um segmento populacional que poderia (e deveria) ser produtivo e, inclusive, estar a colaborar com o próprio sistema de proteção social, diminuindo a pressão sobre este. Mas não aumenta o custo de oportunidade da própria pessoa com deficiência por estar fora do mercado formal de trabalho (à medida que a alternativa mais provável tenda a ser um emprego que pague um salário idêntico ou próximo do valor percebido pelo BPC).

Em razão desses entraves, faz-se necessária uma revisão do instituto do BPC, a fim de retirar as características que fazem dele atualmente uma barreira à inclusão.

## **5. Proposta de modificação na Lei, considerações finais e implicações de política**

No momento em que este artigo foi escrito, encontrava-se em discussão no Congresso Nacional a elaboração do Estatuto da Pessoa com Deficiência, que deverá, se aprovado, congrega toda a legislação referente especificamente a esse segmento. Este fato torna a discussão sobre o BPC ainda mais apropriada.

Um novo BPC deveria partir primeiramente de uma modificação de termos. Associá-lo à incapacidade para o trabalho, tal como está atualmente em Lei, reproduz um preconceito arraigado na sociedade quanto à produtividade da pessoa com deficiência. Conforme ressalta Favero (2004), *tal definição choca-se, frontalmente, com todo o movimento mundial pela inclusão da pessoa que tem deficiência. Num momento em que se procura ressaltar os*

*potenciais e as capacidades da pessoa com deficiência, por esta lei, ela deve demonstrar exatamente o contrário.*

Portanto, o primeiro passo sugerido para a mudança do BPC é a eliminação do termo ‘incapacidade para o trabalho’. Deve-se ser prerrogativa a constatação de deficiência, com base nos critérios do Decreto nº 3.298/99 (modificado pelo Decreto nº 5.296/2004), e não uma avaliação subjetiva de ‘incapacidade’.

A outra prerrogativa hoje em voga na lei, de insuficiência econômica, está bem objetivada na LOAS. A discussão sobre o limite que caracteriza a insuficiência econômica ( $\frac{1}{4}$  de salário mínimo per capita na família) não é objeto desta proposta. O fundamental é determinar o limite para o que a Constituição chama de *impossibilidade de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família*. Isto, acreditamos, Lei faz, embora haja autores que critiquem esse limite (Favero, 2004).

Por fim, o que torna a presente proposta diferenciada é a inclusão de mais uma prerrogativa à concessão do BPC: estar a pessoa desempregada. Assim, ao invés de cancelar o benefício quando o beneficiário conseguir um emprego de carteira assinada, o INSS apenas o suspenderia, facilitando a sua retomada em caso de demissão da pessoa e, por conseguinte, gerando um incentivo econômico para o emprego formal. Do ponto de vista do Estado, isto se refletiria em redução do número de benefícios pagos, além de servir como um instrumento ao combate à informalidade.

Assim, uma vez em um emprego de carteira assinada, a pessoa com deficiência teria seu benefício apenas suspenso (e não mais cancelado, como é no presente), sendo restabelecido automaticamente em caso de demissão. Desta forma, além dos ganhos para o Estado (redução de gastos sociais, aumento do nível formal de emprego, expansão da arrecadação), este instituto passaria a dar uma grande contribuição à inclusão de fato da pessoa com deficiência e à elevação de sua auto-estima, ao criar incentivos econômicos para sua inserção no emprego formal, sem eliminar a assistência monetária que ela possa *circunstancialmente* demandar do Estado e da família.

Dessa forma, o cerne da mudança proposta estaria no parágrafo 2º do artigo 20 da LOAS, que passaria a apresentar a redação abaixo:

*Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela que apresenta uma das deficiências descritas em decreto que regulamente a questão.*

Esse “decreto que regulamente a questão”, não precisaria ser criado, pois, conforme adiantado anteriormente, já existe: é o *Decreto nº 3.298/99*. A nova redação proposta acima para o parágrafo 2º do artigo 20 da LOAS, contudo, definiria de forma mais objetiva o potencial beneficiário e eliminaria a associação de deficiência com incapacidade.

Ainda assim, um novo dispositivo far-se-ia necessário, talvez na forma de mais um parágrafo acrescentado ao artigo 20 da LOAS, para estabelecer a suspensão, e não o cancelamento, do benefício, em caso de o indivíduo passar a dispor de emprego formal. Tal dispositivo poderia ser redigido como segue:

*O pagamento do benefício será suspenso sempre que o cruzamento de dados feito pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) identificar pagamentos concernentes as parcelas devidas pelo Empregador à Previdência Social em nome de individuo com o mesmo CPF de beneficiário do BPC, cabendo a este, em caso de indevida suspensão, comprovar que não se encontra em emprego com carteira assinada.*

O *caput* do referido artigo, bem como o inciso V do artigo 203 da Carta Magna, ao exigir a comprovação por parte do requerente do benefício de “*não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família*” já excluem do rol de beneficiários as pessoas com deficiência que estejam empregadas.

Não obstante a proposta apresentada, vale reconhecer que se carece de um estudo aprofundado sobre o impacto do BPC na inclusão social da pessoa com deficiência. Um estudo dessa natureza permitiria aferir, junto a quem é elegível para o benefício, assim como junto a empresas e a instituições que busquem a inserção desse segmento no mercado de trabalho, a direção e a intensidade do impacto do BPC na *busca* por emprego por quem o recebe e por quem é elegível para recebê-lo.

Ademais, deve-se admitir que a proposta aqui esboçada não eliminaria o problema da exclusão das pessoas com deficiência de oportunidades de trabalho. Porém, ao menos retiraria um potencial entrave à busca pela inserção no mercado de trabalho por parte daquele grupo de pessoas com deficiência cuja baixa qualificação e hipossuficiência econômica empurram para uma dependência maior do BPC.

Embora o ideal fosse a não-existência de tutelas assistenciais, não se pode ignorar as condições atuais do País, que impõem a uma parcela significativa da população uma situação de risco social extremo, o que torna uma rede de benefícios sociais e assistenciais importantes no curto e médio prazos. A defesa de benefícios específicos para certos grupos historicamente excluídos, como os de pessoas com deficiência, não depõe contra os ideais de uma sociedade inclusiva.

O que se busca, outrossim, é o aperfeiçoamento de institutos de proteção social enquanto estes, pela própria contingência da realidade social e econômica vigente, se fazem necessários.

## **6. Referências Bibliográficas**

- (1988) Constituição da República Federativa do Brasil *Brasil: Assembleia Constituinte*.
- (1989) Lei de Apoio a Pessoa com Deficiencia. *Lei 7.853/1989*.
- (1991) Lei de Beneficios da Previdencia Social. *Lei 8.213/1991*.
- (1993) Lei Organica da Asistencia Social (LOAS). *Lei 8.742/1993*.
- (1995) Decreto de Regulamentacao do BPC. *Decreto 1.744/1995*.
- (1999) Decreto de Regulamentacao de Lei de Apoio a Pessoa com Deficiencia. *Decreto 3.298/1999*.
- (2000a) Lei da Prioridade de Atendimento a Pessoas com Deficiencia. *Lei 10.048/2000*.
- (2000b) Lei da Promocao da Acessibilidade. *Lei 10.098/2000*.
- (2004) Decreto de Regulamentacao das Leis n. 10.048/2000 e 10.098/2000. *Decreto 5.296/2004*.

- ANDI & FUNDACAO BANCO DO BRASIL (2003) Mídia e Deficiência. *Serie Diversidade*. Brasilia, Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) e Fundação Banco do Brasil.
- BAHIA, M. S. (2001) Deficientes visuais e mercado de trabalho: reabilitação e reintegração. *Departamento de Ciências Humanas*. Salvador, Universidade Salvador (UNIFACS).
- BAHIA, M. S. (2002) A Inserção do Portador de Deficiência Visual no Mercado de Trabalho. *Centro de Pesquisa e Pós-graduação*. Salvador, Fundacao Visconde de Cairu.
- CARROL, T. (1968) *Cegueira: O que ela é, o que ela faz e como viver com ela*, Sao Paulo, [s.n.].
- CHAGAS, A. M. D. R. & VIOTTI, R. B. (2003) Retrato da pessoa com deficiência no Brasil segundo o Censo de 1991. *IPEA*.
- CLEMENTE, C. (2004) *Trabalhando Com a Diferença: Responsabilidade Social, Inclusão de Portadores de Deficiência*, Osasco (SP), Espaço da Cidadania.
- FAVERO, E. (2004) *Direitos das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade*, Rio de Janeiro, WVA.
- IBGE (2003) Censo Demografico 2000. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- INSTITUTO ETHOS (2000) *Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade*, Sao Paulo, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (ETHOS).
- INSTITUTO ETHOS (2002) *O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência*, Sao Paulo, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (ETHOS).
- MARQUES, C. A. (1998) Implicações políticas da institucionalização da deficiência. *Educacao e Sociedade*, 19, 105-122.
- MDS (2004) Plano Nacional de Assistência Social (PNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- NERI, M., PINTO, A., SOARES, W. & COSTILLA, H. (2003) Retratos da Deficiência no Brasil. Rio de Janeiro, FGV/IBRE, CPS.
- OFFE, C. (1989) *Capitalismo desorganizado*, Sao Paulo, Brasiliense.
- SASSAKI, R. (1997) *Inclusão: Construindo uma Sociedade para Todos.*, Rio de Janeiro, WVA.
- SASSAKI, R. (2002) Pessoas com deficiência: o Mercado de trabalho numa perspectiva inclusiva. *Revista Sentidos*, 5, 6-7.
- SASSAKI, R. (2004) Pessoas com deficiência e os desafios da inclusão. *Revista Nacional de Reabilitacao*, (edição eletrônica).
- SJDH (2005) Relatório Final. *I Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Bahia*. Salvador, Bahia, Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos.
- VIEIRA, E. M. (1997) As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Serviço Social e Sociedade*, 18.
- WERNECK, C. (2003) *Você é gente? O direito de nunca ser questionado sobre o seu valor humano*, Rio de Janeiro, WVA.

---

<sup>i</sup> Vale ressaltar, contudo, que não existe no momento estudos que confirmem a hipótese de o BPC atual gerar desincentivos à busca de emprego formal por parte das pessoas com deficiência. Isto é corriqueiramente identificado por instituições de e para esse segmento da população - vide Relatório Final da Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Bahia em SJDH (2005) Relatório Final. *I Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Bahia*. Salvador, Bahia, Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos.

<sup>ii</sup> Vale frisar que este artigo concentra-se nos efeitos do BPC para as pessoas com deficiência e seu processo de inclusão social. Os aspectos e conseqüências desse benefício para os idosos que a ele têm direito são aqui apenas tangenciados, não permitindo conclusões ou propostas focadas nesse segmento. Para tanto seria exigido uma

análise específica ou um alargamento do alcance da análise ora proposta, o que pode vir a ser feito em um outro momento, mas que não é objeto do presente trabalho.

<sup>iii</sup> Vale aqui lembrar Telford e Sawrey (1976) citado por Marques (1998, p. 5) que observam que “as atitudes pessoais e sociais para com as pessoas excepcionais têm poucas relações com o modo ou a extensão da excepcionalidade física; estão mais intimamente relacionadas com coisas superficiais como a evidência ou a identificabilidade do desvio”

<sup>iv</sup> Ver nota nº 1 *supra*.

<sup>v</sup> As definições das terminologias usadas no texto da Lei são especificadas pelo Decreto n. 1744/95, que regulamenta a LOAS, através do seu artigo 2º: I - família: a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes;

II - pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho;

III - família incapacitada de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa: aquela cuja renda mensal de seus integrantes, dividida pelo número destes, seja inferior ao valor previsto no § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

<sup>vi</sup> O paradigma da Inclusão é hoje suplantado pelo paradigma da Integração da pessoa com deficiência (vide seção 2 *supra*).

<sup>vii</sup> Em um “*mundo ideal*”, não seria necessária legislação alguma que criasse benefícios específicos a determinados grupos. Embora reconheçam que a simples existência de institutos focados em certos grupos sociais é excludente, os autores deste artigo defendem que são eles mecanismos necessários para a garantia de direitos e para a proteção social de grupos minoritários, *enquanto a igualdade e a tolerância à diversidade estejam distantes da realidade concreta*.