

CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE FUNCIONALIDADE, INCAPACIDADE E SAÚDE - INSTRUMENTO DE EQUIDADE COMO JUSTIÇA SOCIAL NAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

Mario Cesar Guimarães Battisti*

“Não importa quem diz, mas a validade do que se diz” (Tomás de Aquino Suma Teológica, 2a. 2ae., q. 136, a)

RESUMO

A CIF apresenta uma nova possibilidade de pensar a saúde e promovê-la. Os conceitos de Funcionalidade e Incapacidade possibilitam ir além da visão já existente e mensurável da saúde, isto é, uma das mais conhecidas e antigas buscas da saúde é a de acrescentar anos à vida das pessoas. Um segundo e não menos conhecido objetivo da área é o seu aspecto mais pragmático, ou seja, acrescentar saúde à vida visando reduzir os episódios de doenças e, via de consequência, evitar a redução dos anos de vida. Todavia, o grande desafio de nosso século, e, ainda pouco explorado, é a busca de acrescentar vida aos anos e isto implica em minimizar incapacidades temporária ou permanentes e maximizar a funcionalidade das pessoas. Trata-se de buscar um superávit de funcionalidade sobre incapacidade, um saldo positivo de felicidade. De outro modo, a construção da economia da felicidade para uma sociedade do bem-estar. Contudo, uma sociedade que busca evoluir no conhecimento para a consecução desse objetivo deve, por seu turno, ultrapassar as formas autoritárias de produzir conhecimento em favor de um modelo mais democrático. Uma sociedade da economia da felicidade é uma sociedade aberta à crítica da razão, à refutação de suas próprias teorias visando apontar os seus erros potenciais.

Palavras chaves: Funcionalidade. Incapacidade. Economia da Felicidade. Bem-estar.

ABSTRACT

* Prof. Me. Mario Cesar Guimarães Battisti, Faculdade de Ciências da Saúde de São Paulo, battisti@uol.com.br

The International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) presents a new possibility of thinking about health and promotes it. The concepts of functioning and disability enable to go beyond the existent and measurable view of health, i.e., one of the best-known and oldest searches of health is to add years to lives of people. A second and no less well-known objective of this topic is its most pragmatic aspect, i.e., adding health to life to reduce the illness episodes and, consequently, avoiding reduction of years of life. However, the great challenge of our century, still untapped, is the search to add life to the years that implies to minimize the temporary or permanent disabilities and maximizing people functioning. This means to seek a surplus of functioning over disability, i.e., a positive balance of happiness. In other words, it is the construction of a happiness economics for a welfare society. Nevertheless, a society, which seeks to develop the knowledge to achieve this goal, should in turn surpass the authoritarian ways of producing knowledge and implement a more democratic model. A society of economics of happiness is an opened society to criticism of reason and refuting of its own theories aiming to indicate its potential errors.

Keywords: Functioning. Disability. Happiness Economics. Well-Being.

INTRODUÇÃO

A convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os direitos da pessoa com deficiência é uma justa resposta da comunidade mundial àqueles que definem uma significativa movimentação da economia mundial. Suas incapacidades temporárias ou permanentes, estáveis, progressivas ou regressivas resultam em geração de receitas para muitos setores da referida economia mundial: empregos, prestações de serviço, indústria especializada etc. Mas não é só isto, as referidas incapacidades pautam políticas que favorecem todos.

Todavia, essa justa resposta somente poderá ser assim considerada com a devida equidade na instrumentalização e execução de políticas redistributivas.

Funcionalidade e Incapacidade e saúde

A Classificação Internacional de Funcionalidade e Incapacidade em Saúde permite descrever o grau de integridade funcional e estrutural do corpo, a presença ou não de limitação na realização de atividades e ocorrência ou não de restrição na participação. Quando há perda da referida integridade e dificuldades na vida ativa e participativa utiliza-se, de modo geral, o termo incapacidade para designar essas condições negativas. Assim, funcionalidade é o termo, também geral, que indica “aspectos não problemáticos” da saúde e dos estados a ela relacionados.

O termo funcionalidade, portanto, no âmbito da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) significa a integridade funcional e estrutural do corpo, a capacidade para realizar atividades e o desempenho satisfatório na participação. Dessa forma, a funcionalidade humana se concretiza como uma amalgama, uma fusão de matéria biológica, comportamental e social capaz de ler o mundo nas suas entranhas. Daí segue-se a conclusão necessária de que as funções e estruturas do corpo estão para os modos de agir (comportamento) assim como os comportamentos estão para função de satisfazer as necessidades e a integridade do próprio corpo. Há, por certo, uma interação dinâmica entre os componentes da funcionalidade humana e os componentes dos fatores contextuais.

Se da referida interação, qualquer que seja a razão, obtém-se um resultado negativo tem-se a aparição da incapacidade. De outro modo, por exemplo, caso não tenhamos a integridade das funções ou estruturas do corpo necessárias à sustentação de determinados comportamentos (modos de agir) pode ocorrer, via de consequência, a não satisfação das necessidades do corpo.

Ilustrando: pegar uma fruta é um comportamento (modo de agir) sustentado em estruturas e em conjunções de funções do corpo. A impossibilidade de pegar a fruta em razão da perda de integridade funcional ou estrutural impede a satisfação de necessidades do próprio corpo. Neste caso a incapacidade se desvela na deficiência da função ou da estrutura.

Outras dificuldades na interação dinâmica entre os componentes da funcionalidade humana e os componentes dos fatores contextuais, podem se dar conforme as seguintes ilustrações:

Ilustrando: suponha-se que haja integridade funcional e estrutural para o ato de pegar a fruta, todavia, neste caso, ocorra um impedimento de ordem social para a

ação. O cerceamento social do comportamento pode gerar a não satisfação da necessidade do corpo. Neste caso a incapacidade se desvela na restrição de desempenho.

Ilustrando: pode ocorrer, ainda, que a despeito do consentimento social, da integridade funcional e estrutural, o indivíduo, por desconhecimento (não aprendido), não reconheça a referida fruta como um alimento. Da mesma forma, não se dará a satisfação da necessidade do corpo; razão primeira e fática de nossa existência. Neste caso a incapacidade se desvela como limitação de capacidade.

Essas condições podem ocorrer associadas umas às outras. Embora as razões sejam diversas, em última análise, elas se desdobram na não satisfação de uma dada necessidade. O grau de incapacidade que pode se desvelar em cada uma das ilustrações não depende exclusivamente do grau da deficiência, da limitação de capacidade ou da restrição de desempenho. O grau da incapacidade, para sua qualificação mais adequada, depende da aferição do impacto dos fatores ambientais em cada uma das situações ilustradas. De outro modo, os fatores ambientais podem determinar a maximização ou a minimização da incapacidade. Os fatores ambientais, vão influenciar decisivamente a funcionalidade, a incapacidade e a saúde.

A economia da do bem-estar; felicidade

A ideia de funcionalidade exprime uma condição de saúde mais ampla que somente a ausência de incapacidade, até porque é impossível afastar, por completo, a incapacidade da vida das pessoas. A funcionalidade, dessa forma, pode ser melhor definida como o saldo positivo em relação à incapacidade, relação esta que indica, que aponta para o bem-estar das pessoas. De outro modo, significa o saldo positivo resultante da interação dinâmica, já assentada neste trabalho, entre matéria biológica, comportamental e social. A qualidade da funcionalidade, como indicador ou índice do bem-estar, é um novo instrumento na edificação e na aferição do que se pode denominar de economia da felicidade.

A economia é uma ciência que estuda o modo como a sociedade utiliza os recursos escassos, como estabelece as trocas e a produção material. De outra forma, coloca em foco as necessidades humanas, os recursos disponíveis no ambiente e as estratégias para satisfazê-las.

[...] a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão planejadas de modo a conseguir o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações individuais de todos os seus membros (RAWLS, 2002, p. 25).

Na economia do bem-estar, a análise do impacto do ambiente sobre a funcionalidade e sobre a incapacidade vai determinar a tendência da qualidade da saúde. Daí que, dizer de funcionalidade e incapacidade sem a devida análise do impacto dos fatores ambientais e pessoais sobre as funções e estruturas do corpo, atividades e participação, impede a construção de índices que permitem a formulação de procedimentos e políticas redistributivas (administração da escassez). Em síntese, quando se desconsidera os fatores ambientais e pessoais promove-se a descontextualização da funcionalidade, da incapacidade e da saúde o que significa, via de consequência, que equívocos na formulação de condutas e políticas redistributivas serão ocorrência contumaz.

Sociedade aberta

Uma sociedade voltada para a economia da felicidade, requer, por sua vez também, uma sociedade do conhecimento assentada em bases mais críticas cujas perguntas mais eloquentes a serem propostas para sua consecução são: como errar menos na conquista da funcionalidade possível? Como podemos errar menos em nossas escolhas de condutas e políticas? Como produzir menos incapacidades? Perguntas dessa natureza imprimem a necessidade de uma fisionomia crítica às nossas razões. De outro modo, a crítica coloca a nossa própria razão em cheque a nossa própria base de conhecimento; as nossas próprias teorias na berlinda. Uma sociedade aberta à autoanálise, auto redefinição e auto reformulação se posiciona, de fato, como uma sociedade mais democrática.

Ao contrário, uma sociedade na qual o conhecimento para produção do bem-estar se assentada em perguntas, aparentemente inofensivas, como: quais as fontes do conhecimento, da afirmação? Quem disse isto? Quem é a autoridade no assunto? Quem validou isto? Qual o instrumento ideal (segundo quem) para revelar as evidências? Quais os métodos ideais? Se mostra mais comprometida,

seguramente, com a epistemologia tradicional cujas perguntas sugerem uma sociedade mais autoritária. O conhecimento é remetido as autoridades validadoras da verdade; a fonte última do conhecimento. “São perguntas que imploram uma resposta autoritária” (POPPER, 2006, p. 44-48)

Classificação Internacional de Funcionalidade e Incapacidade e sua utilização

Em face do exposto até aqui vamos endereçar algumas perguntas à crítica: no Brasil estamos aplicando a Classificação, de forma, a reduzir os erros na referida aplicação? Lançamos mão da crítica para apontar as possíveis fraquezas na forma com que está sendo aplicada nas instituições?

Como já assentamos anteriormente, a funcionalidade e a incapacidade sem a devida análise do impacto dos fatores ambientais e pessoais sobre as funções e estruturas do corpo, atividades e participação impede a construção de um índice capaz de revelar, ser um sinal orientador da qualidade de vida.

A crítica à razão pode ser exemplificada nas ilustrações abaixo. Antes, contudo, é necessário asseverar que a referida crítica não busca invalidar a proposta ou o modelo, mas sobretudo, aplicar-lhe as refutações necessárias para minimizar equívocos. Numa sociedade aberta e democrática checar as potência e consequências de uma prática é um ato auspicioso.

O exemplo que ilustrará o exercício crítico é o modelo de incorporação da CIF no Instituto Nacional de Seguro Social. Trata-se de perscrutar a entidade, neste tema, com o objetivo de encontrar equívocos potenciais e refutar alguns aspectos de como ela é utilizada visando cumprir a já comentada crítica à razão e responder à pergunta: como errar menos, uma vez que é óbvio que vamos errar. (Não é possível afastar totalmente o erro de nossos atos).

Ilustrando: o desenho de implantação da CIF, por exemplo, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão promotor de política redistributiva, em importante medida, descontextualiza a análise da funcionalidade e incapacidade e saúde, pois não visa de maneira clara e objetiva o impacto dos fatores ambientais e suas consequências.

Falta a esse instrumento, no entanto, justamente uma maior clareza na delimitação da desigualdade de oportunidades de

participação plena e efetiva das pessoas com deficiência na sociedade, ou seja, a demonstração efetiva da presença do terceiro elemento do novo conceito de pessoas com deficiência. (MAIA, 2014)

Ilustrando: ainda no âmbito do INSS, a portaria interministerial que defini o *modus operandi* da utilização da CIF no Instituto afasta um dos construtos da CIF de seu modelo de análise da funcionalidade e incapacidade e saúde, fato que, coloca a aplicação mais sujeita ao equívoco. Principalmente quando esse afastamento é, sobretudo, uma vedação na referida portaria.

A pontuação dos níveis de independência de cada atividade deverá refletir o desempenho do indivíduo e não a sua capacidade. O desempenho é o que ele faz em seu ambiente habitual, e não o que ele é capaz de fazer em uma situação ideal ou eventual. (BELO HORIZONTE..., 2014, grifo nosso)

Quais as consequências dessa exclusão no curso da coleta de dados ao longo do tempo? Esta exclusão vai determinar outras questões críticas à prática no órgão?

Ilustrando: a portaria Interministerial propõe ainda que o INSS, com fundamento na CIF, utilize um instrumento denominado de Índice Brasileiro de Funcionalidade. Cabe ressaltar que tal nomenclatura, de pronto, desvela uma contradição, pois a CIF é, sobretudo, um instrumento de diálogo entre nações para uma compreensão colaborativa entre diferentes usuários dos países membros da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Não há propriamente um defeito no instrumento proposto, que colhe os dados adequados a comprovar a presença da deficiência, que procura atender aos elementos trazidos pela Convenção da ONU ao Direito brasileiro. No entanto, falta a determinação de um melhor trabalho com esses dados colhidos, ou seja, não basta apenas fixar-se uma pontuação, mas há a necessidade de uma discussão acerca da ausência de oportunidade de participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade onde vive, inclusive para que se possa pensar em meios para minorar ou eliminar a falta de inclusão.

O conceito contido agora em nosso ordenamento constitucional exige não apenas a existência de impedimentos em interação

com barreiras, mas exige a demonstração de um resultado, a desigualdade de oportunidades, o prejuízo à inclusão.

[...]

Ao editar a Portaria Interministerial nº 1, de 27 de janeiro de 2014, o Poder Executivo Federal estabeleceu em seu anexo o “Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Classificação e Concessão da Aposentadoria da Pessoa com Deficiência (IF-BrA)”, com o objetivo de aferir a deficiência com fundamento no conceito atualmente adotado pelo Direito brasileiro.

No entanto, apesar de inegável avanço, o instrumento de avaliação das pessoas com deficiência ainda apresenta alguns problemas para ser inteiramente compatível com o conceito de pessoas com deficiência trazido pela Convenção da ONU, especialmente no que toca à aferição da desigualdade de oportunidades de participação plena e efetiva na sociedade pelas pessoas com deficiência. (MAIA, 2014)

CONCLUSÃO

Não há dúvida que o processo de descrição e registro da dinâmica interação entre funcionalidade e incapacidade e saúde é fundamental para a produção de conhecimento. Dessa forma a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde entre seus pontos fortes apresenta a possibilidade de ser aplicada em diferentes contextos: estudos, áreas clínicas e programas políticos. Ao mesmo tempo, entre outros, ela é uma oportunidade para o aumento do interesse governamental na população com incapacidade. Todavia, na direção de mitigação de erros e riscos é necessário assentar que os benefícios da CIF não são bem transmitidos e compreendidos pelos usuários e por essa razão há uma aplicação e uma utilização inconsistente dela nos diferentes governos dos países membros da OMS.

A crítica à razão, portanto, é fundamental para o avanço do conhecimento e da construção da equidade como justiça social e da sociedade da economia da felicidade.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP nº 1 de 27/01/2014. Aprova o instrumento destinado à avaliação do segurado da Previdência Social e à identificação dos graus de deficiência, bem como define impedimento de

longo prazo, para os efeitos do Decreto n° 3.048, de 6 de maio de 1999. **Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 30 jan. 2014.**

MAIA, Maurício. **O novo conceito de pessoas com deficiência e o índice de funcionalidade brasileiro instituído pela Portaria Interministerial nº 1, de 27 de janeiro de 2014.** Brasília-DF: Conteúdo Jurídico, 11 fev. 2014. Disponível em:<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46932&seo=1>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

POPPER, Karl. **Conjecturas e refutações** Tradução Benedita Bittencourt. Portugal: Livraria Almedina, 2006.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Tradução de Almiro Pisetta; Lenita Maria Rimoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.