ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO: Estudo de casos na circunscrição do Ministério Público do Trabalho de Belo Horizonte sob uma análise neoinstitucional.

Marco Antônio Ribeiro

Belo Horizonte

2008

MARCO ANTÔNIO RIBEIRO

A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO: Estudo de casos na circunscrição do Ministério Público do Trabalho de Belo Horizonte sob uma análise neoinstitucional.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão Econômica

Orientador: Professor Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro

2008

Marco Antônio Ribeiro - A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO: ESTUDO DE CASOS NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DE BELO HORIZONTE SOB UMA ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL.

Dissertação defendida e aprovada em 03 de abril de 2008, pela Banca Examinadora composta pelos professores

---

Prof. Dr. Ricardo Carneiro - Orientador

Prof. Dr. Paulo de Tarso Frazão S. Linhares

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnacaroff

Às todas as pessoas com deficiência que nos ensinam a ver no outro nossas próprias limitações e nos desperta o desejo de construir verdadeiramente uma sociedade fraterna em que as diferenças e as diversidades sejam eticamente respeitadas.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

Sou grato de maneira especial à professora Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci pelo grande apoio para conclusão deste curso, não deixando me desanimar nos momentos de intempéries da vida.

Sou grato também de maneira especial ao professor Dr. Ricardo Carneiro, meu orientador acadêmico, cujo estímulo intelectual, disponibilidade e paciência em ler e reler, desde o início, os primeiros manuscritos, com sua orientação competente possibilitaram a elaboração deste trabalho.

A minha família e, em especial minha esposa e meu filho Álvaro Antônio, de quem furtei muitas horas de convívio, pela paciência e tolerância.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um esforço empírico pessoal que contou com a colaboração de muitas pessoas e de entidades públicas, sem as quais o trabalho agora concluído não teria sido possível.

Aos funcionários da Secretaria da 3ª Procuradoria Regional do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho, em Belo Horizonte.

Aos funcionários da Delegacia Regional do Trabalho em Belo Horizonte, especialmente às senhoras Doralice, Chefe da fiscalização trabalhista, e Marilene, do Departamento de Balcão e Emprego (BOE/DRT).

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, especialmente a Gilmara Morais, do Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo (Prometi), à senhora Lúcia Marly de Oliveira, Gerente de Coordenação de Programas de Emprego e Qualificação e à Fátima, da Coordenadoria Política de Atenção ao Deficiente.

Ao senhor Wagner e equipe do Sistema Nacional de Emprego (SINE), vinculado à Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente (CAADE).

À senhora Aparecida de Paula, Gerente Regional do Setor de Reabilitação da Previdência Social, em Belo Horizonte.

Aos professores Dr. Paulo de Tarso e Dr. Ivan Beck por terem aceito o convite de integrarem e comporem a banca examinadora.

Finamente, quero agradecer a todo o corpo docente da Escola de Governo e aos meus colegas do Curso de Mestrado em Administração Pública, pela oportunidade de uma rica e instrutiva convivência que tivemos.

Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Karl Marx

RESUMO

A compreensão da deficiência e das pessoas com deficiência tem se modificado no decorrer da história, num processo contínuo de mudanças de valores e de paradigmas que envolvem e caracterizam a relação da sociedade com estas pessoas. Discutir a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho requer compreender o conceito e a institucionalização da deficiência. A evolução dos direitos sociais e humanos, indissociáveis de um direito subjetivo individual, revelou-se uma importante conquista para que as pessoas com deficiência pudessem ser inseridas no mercado de trabalho. Contudo, são ainda limitados os resultados trazidos por esse arranjo institucional. Sob esta ótica, a dissertação visa buscar explicações para a baixa contratação de pessoas com deficiência, tendo como referência sua aplicação na cidade de Belo Horizonte, as quais se fundamentam em pesquisa empírica de coleta e análise de dados observados nos processos públicos de autuação das empresas por descumprimento da Lei 8.213/91 (Lei de Cotas), na circunscrição da 3ª Procuradoria Regional do Ministério Público do Trabalho. A pesquisa possibilitou observar que a Lei e seus regulamentos trouxeram ao ambiente institucional resultados não previstos e talvez não pretendidos, que contribuíram para a disseminação do dimorfismo institucional da deficiência e contratações para mero cumprimento ritualístico. Também permitiu evidenciar, que mesmo em um ambiente altamente institucionalizado, as empresas buscam estratégias que visam nitidamente às tentativas de descaracterizar a Lei de Cotas e, assim, legitimar o seu descumprimento, sob díspares argumentos. As empresas recorrem às próprias instituições para fundamentar alegações de que as atividades em que atuam não se subordinam à aplicação legal ou se sujeitam à regulamentação profissional. Elas impõem restrições às vagas, elevando o nível de qualificação e exigindo experiência dos candidatos, desqualificando as pessoas com deficiência. A pesquisa também permitiu evidenciar que as empresas não priorizam o cumprimento das cotas. Portanto, este trabalho aponta que o baixo *enforcement* da política de cotas se deve a problemas de natureza institucional.

Palavras-chave: Deficiência, mercado de trabalho, Lei de Cotas.

ABSTRACT

The understanding of the disability and of the disabled person has been changing throughout history, in a continuous process of changes of values and paradigms that involve and characterize the relation of the society with these people. In order to discuss the inclusion of the disabled person it is necessary to understand the concept and institutionalization of the disability, the evolution of social and human rights, as integral part of an individual subjective right turned out to be an important achievement for the insertion of the disabled people in the work market. Nevertheless the results brought out by this institutional device are still limited. From this perspective, this essay searches for explanations for the low rate of hiring of disabled people, having as reference the applications in the city of Belo Horizonte, Brazil, that are fundamented in empirical research of collecting and analysis of data in the public process of suing the companies for not observing the *Lei 8.213/91*(Disabled Act) of the circumscription of the 3rd Regional Procuracy of the Public Ministry of Labor. The research allowed us to observe that the law and its regulations have brought to the institutional environment unforeseen and maybe institutional dimorphism of the disability and the consequent hiring only to meet the legal requirements. This work also revealed that even in a highly institutionalized environment, the businesses looked for strategies that clearly attempted to discharacterize the Disabled Act, and this way legitimately disrespect it for the most different arguments, the companies appeal to the institutions themselves to set the allegations that their activities are not subordinated to legal application or are subject to professional regulation. They limit the offer of positions by raising the qualification level and by requiring previous experience to the applicants, and this way, disqualifying the bearer of any disability. The research also revealed that the companies do not prioritize the meeting of the quotas, this way, this work remarks that the low enforcement of the disabled act policy is due to institutional problems.

Key-words: Disability, work market, Disabled Act.

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1:	Oportunidades de emprego para PCD por intermédio do BOE/DRT: 2003-2006	92
Tabela 3.2:	Posição cadastral e encaminhamentos através da intermediação do SINE/CAADE: 2000-2006	93
Tabela 3.3:	Posição cadastral, encaminhamentos e contratações através da atuação do Prometi: 2003-2006	95
Tabela 3.4:	Posição do Mercado de Trabalho PCD em Belo Horizonte em 2006	97
Tabela 4.1:	Tempo de atividades das organizações pesquisadas	102
Tabela 4.2:	Distribuição das cotas entre as organizações pesquisadas em os processos de 2000-2007	103
Tabela 4.3:	Organizações com descumprimento total das cotas nos processos de 2000-2007	104
Tabela 4.4:	Organizações com cumprimento integral d cotas apuradas em os processos de 2000-2007	106
Tabela 4.5:	Período admissional dos funcionários de acordo com os processos de 2000-2007	107
Tabela 4.6:	Tipos de deficiência das pessoas empregadas com base nos processos de autuação: 2000-2007	107
Tabela 4.7:	Nível de escolaridade das pessoas deficientes empregadas nos casos estudados	109
Tabela 4.8:	Faixa salarial mensal das pessoas deficientes empregadas nos casos estudados	109

LISTA DE QUADRO

Quadro 4.1: Setores de atividade das empresas 101

SUMÁRIO

Introdução 13

I Deficiência e os paradigmas da institucionalização 33

1.1 A concepção de deficiência 33
1.2 A pessoa com deficiência numa breve recuperação histórica 35
1.3 A participação da ONU e OIT na institucionalização da deficiência 43
1.4 Os paradigmas da institucionalização do fenômeno da deficiência 49

II Institucionalização da deficiência no cenário brasileiro 56

2.1 A pessoa com deficiência no ordenamento institucional brasileiro 56
2.2 A compreensão institucional da pessoa com deficiência no Brasil 62

III O mercado de trabalho para as pessoas com deficiência 68

3.1 O sistema de cotas no Brasil: concepção e principais pontos críticos 68
3.2 A fiscalização e enforcement do sistema de cotas 82
3.3 A intermediação da mão de obra da pessoa com deficiência em Belo Horizonte 91

IV Análise empírica dos casos estudados 99

4.1 Aspectos gerais 99
4.2 Estratégias adotadas pelas empresas para o não cumprimento das cotas 110
4.2.1 Tentativa de descaracterização da Lei 112
4.2.2 Profissões regulamentadas 114
4.2.3 Atividades de risco e periculosidade 124
4.2.4 Restrições das vagas por desqualificação dos deficientes 128
4.2.5 Atividades filantrópicas e assistenciais 134
4.2.6 Classificação dos próprios funcionários como deficientes 136
4.2.7 O problema da redução de empregados e terceirização de atividades 143
4.3 A atuação do Ministério Público do Trabalho 145
4.4 Evidências de não priorização das organizações para o cumprimento das cotas 149

Conclusão 157

Referência 160

Introdução

A política brasileira de cotas às pessoas com deficiência para inserção no mercado formal de trabalho está consubstanciada na Lei 8.213/91, compreendida neste estudo como uma instituição formal. A imperatividade é a principal característica das instituições formais que torna obrigatório o seu pleno cumprimento. Entretanto, grande tem sido o descumprimento no tocante às cotas privadas para pessoas com deficiência. Esse problema será adiante detalhado e mais bem compreendido. Em um primeiro momento, concentra-se num breve retrospecto histórico de exclusão social das pessoas com deficiência. Noutra oportunidade, evidencia a incapacidade de *enforcement* do Estado em implementar a Política de Cota, em face ao avanço da garantia dos direitos das pessoas com deficiência, principalmente, frente a uma irreversível institucionalização, embora seja perceptível que esta garantia esteja meramente num plano abstrato dos direitos, não se concretizando para a realidade de inúmeras dessas pessoas.

A evolução dos direitos sociais e humanos, indissociáveis de um direito subjetivo individual, foi uma importante conquista para a inclusão das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho, embora se constate que estes direitos ainda prescindem de uma eficiente e eficaz política pública. A inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho é uma política que visa transformá-las concretamente em cidadãos, participantes de um Estado democrático de direito e de uma sociedade menos desigual. A política de cotas proporciona às pessoas com deficiência a inalienabilidade à vida pelos valores morais da dignidade humana e direito ao trabalho; aspectos que podem lhes descortinar uma participação digna da sociedade conforme preceitua os princípios constitucionais e as normas jurídicas do País. Contudo, não somente estes direitos lhes garantirão a ascensão social, pois que esta dependerá também do conteúdo, da natureza e remuneração desse trabalho.

Apesar de uma ampla determinação legal fundamentalmente consubstanciada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da valorização social do trabalho, e de um extenso *marketing* social assentado em discursos de responsabilidade social pelas empresas e inúmeras organizações, o mercado formal de

trabalho ainda não absorveu grande contingente de pessoas com deficiência, que continua às margens da cidadania.

O enfoque deste estudo visa, assim, examinar a implementação da política pública de reserva de mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, cujo foco analítico está direcionado para a busca de explicações para os resultados limitados de sua aplicação, tendo, como referência, sua aplicação em Belo Horizonte. O que em princípio se observa é um amontoado de leis esparsas e desconexas com o intuito de garantir proteção e inclusão socioeconômica aos deficientes. Os resultados pretendidos nas normas legais nem sempre são alcançados, o que foi confirmado pela pesquisa realizada no município, apontando que os maiores problemas não são de ordem material de direitos, embora à própria lei em si também cabem algumas críticas em sua formatação conceitual da deficiência, mas os da baixa capacidade de *enforcement* do Estado em sua implementação.

A política de cotas para as pessoas com deficiência tem encontrado uma série de obstáculos institucionais para sua efetividade. Por um lado, esbarra-se nas inúmeras estratégias implementadas pelas empresas para legitimar o descumprimento da lei e fugir à obrigatoriedade de empregar pessoas com deficiência. Por outro, os próprios órgãos públicos, que lidam com o tema, encontram dificuldades para a sua implementação. O primeiro problema refere-se à baixa contribuição na intermediação desta mão de obra pelos órgãos públicos nas três esferas federal, estadual e municipal - que enfrentam problemas de articulação e coordenação - com as empresas sujeitas às cotas legais e por isso obrigadas a contratar pessoas com deficiência. Outro problema que expõe a baixa capacidade do Estado em lidar com a questão, refere-se ao próprio *enforcement* limitado dos órgãos incumbidos da fiscalização da Lei de Cotas - Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e Ministério Público do Trabalho (MPT). As fiscalizações realizadas pela DRT são indiretas e orientadas primeiramente para a tentativa de conscientização social das empresas para o cumprimento das cotas, por isso sendo concedidas prorrogações para que elas possam comprovar o emprego de pessoas com deficiência. Estas prorrogações dependem do porte e quantidade de funcionários que a empresa possui, variando entre 12 e 24 meses. Já no âmbito do MPT, o objetivo primeiro é levar as empresas a firmarem termo de ajustamento de conduta visando ao cumprimento da cota de acordo com o cronograma pré-estabelecido contratualmente. Este termo de compromisso assumido pelas empresas torna-se um instrumento próprio e legal para a exigência de seu cumprimento judicialmente, razão pela qual elas relutam em assiná-lo,

sempre tomando decisões estratégicas que visam protelar formal ou informalmente o cumprimento da Lei de Cotas.

A tudo isso deve se adicionar questões intrínsecas aos próprios deficientes que historicamente foram excluídos do convívio social ou que, muitas vezes, se sustentaram às custas desta deficiência, mas também, o longo desinteresse pelo problema por parte do Estado, empresas e sociedade, que não proporcionaram acessibilidade e condições básicas de igualdade e oportunidades socioeconômicas para estas pessoas. A sociedade, ao não proporcionar a elas a integração social, cerceou-lhes a oportunidade de cognição e aprendizado profissional, critérios basilares de concorrência e eficiência para o mercado de trabalho.

A própria compreensão da deficiência e das pessoas com deficiência tem se modificado no decorrer da história, num processo contínuo de mudanças dos valores e de conseqüentes paradigmas institucionais que envolvem e caracterizam a relação das sociedades com estas pessoas. As pessoas com deficiência foram injusta e involuntariamente privadas da igualdade de oportunidade. A constatação desta realidade levou o Estado a prover a subsistência destas pessoas via rede de proteção social e, mais recentemente, a tentativa de inseri-las no mercado formal de trabalho mediante a política de cotas, por meio de obrigatoriedade legal. Entretanto, a interação entre a lei e a economia vem explicitando uma série de conflitos. Ainda em que pese os direitos para inclusão e proteção social da pessoa com deficiência elencados em várias partes da Constituição Federal, eles existiram até bem pouco como mera norma abstrata, isto é, uma existência no vazio legal, mesmo após a promulgação das leis requeridas, as quais também, por sua vez, careciam de regulamentações. Às pessoas com deficiência eram garantidos formalmente seus direitos à igualdade e à inclusão social, mas não exercidos materialmente. O que se tem engendrado na esfera política, materializando-se em políticas públicas, tem sido objeto de inúmeras apreciações e julgados pelos órgãos judiciários, com decisões que determinam a reintegração ao trabalho de deficientes demitidos. Decisões que moldam e modificam o ambiente institucional em que se inserem as pessoas com deficiência e suas relações trabalhistas.

A injustiça social a que foram submetidas as pessoas com deficiências, privadas do direito ao trabalho, somente em anos mais recentes vem sendo efetivamente combatida e discutida com mais atenção. A quebra dos paradigmas e das barreiras

institucionais tem sido muito lenta. A participação de atores internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas (ONU), tem sido fundamental e importante na formação e consolidação dos direitos das pessoas com deficiência e quebra de preconceitos. Nesse sentido, foi a Convenção nº 111, de 1958, da OIT, que proíbe a discriminação no trabalho. O Brasil a ratificou dez anos depois, por meio do Decreto Legislativo nº 62.150, de 19.01.1968. A partir daí, ganha força o movimento de combate à discriminação nas relações do trabalho, mas muito timidamente, porém, no tocante às pessoas com deficiências. O mundo melhor enxergou os direitos e a necessidade da inclusão social das pessoas com deficiência a partir da Resolução 2.542/75, da Organização das Nações Unidas (ONU), que institucionalizou a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência. Especificamente, para o direito às relações trabalhistas, foi importante a promulgação pela OIT, em 1983, da Convenção nº 159, que visava à reabilitação profissional e ao emprego de pessoas deficientes. O Brasil também a ratificou e a incorporou em seu ordenamento institucional através do Decreto nº 129, de 22.05.1991. Deste modo, a política de cotas, institucionalizada no Brasil pela Lei 8.213/91 e regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99, modificado pelo Decreto nº 5.296, de dezembro de 2004, nasceu em observância e adesão ao desenho e às mudanças institucionais ocorridas em âmbito internacional em atenção às pessoas com deficiência.

O estudo para a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho enseja compreender interdisciplinarmente o problema, envolvendo aspectos jurídico-legais, econômicos e sociais. Por essa razão, esse estudo assenta-se, em primeiro momento, na revisão da literatura pertinente ao tema, no sentido de explicitar os diversos conceitos que são discutidos na teoria e compreender os mecanismos adotados pelo Estado para a reserva de mercado de trabalho para as pessoas deficientes. A revisão da literatura permite apresentar as linhas gerais do fundamento teórico em que se alicerça a construção do argumento da dissertação, substancialmente o enfoque neoinstitucionalista.

Como este estudo também implica em interpretação de normas legais, necessário, portanto, se fez a revisão documental da legislação que cuida do assunto, ou seja, das leis, decretos e jurisprudência dos tribunais, que foram, ao longo do processo histórico da institucionalização das pessoas com deficiência, surgindo e se modificando em face da própria modificação conceitual de deficiência e da forma de tratamento dado a ela pelo Estado. Estas normas, por não estarem consolidadas sob um único espectro, mas fragmentadas e espalhadas

em várias searas jurídicas, dificultam, por um lado, a melhor definição e compreensão do problema e, por outro, o seu efetivo *enforcement* como política pública. Desse modo, buscou-se, sobretudo, a interpretação de textos legais com o escopo de consolidar os argumentos que servem de subsídios na demonstração de que a baixa implementação da política de cotas no mercado de trabalho para pessoas deficientes se prende a problemas de natureza institucional, como se pretende adiante comprovar.

Esse trabalho não efetuou e não obteve nenhuma coleta de informação diretamente das empresas, estando assentado e estruturado em pesquisa empírica de coleta e análise de dados observados nos processos, disponíveis e acessíveis publicamente, de autuação das empresas pelo descumprimento da Lei de Cotas, sob a circunscrição da 3ª Procuradoria Regional do Trabalho, Ministério Público do Trabalho, na cidade de Belo Horizonte, no período compreendido entre os anos 2000 e 2007. Por se tratar de informações públicas e de acesso público, optou-se, nessa dissertação, por citar nominalmente as empresas autuadas. A técnica de investigação adotada para a coleta de dados, que é uma das partes temáticas deste estudo, se esforçou na análise de informações quantitativas, mas sobretudo qualitativas, tendo em vista trazer à discussão observações importantes que permitem interpretar as estratégias e os argumentos utilizados pelas empresas no descumprimento de sua obrigatoriedade legal. Os dados obtidos revelam as características destas empresas autuadas, como tempo de constituição, ramo de atividade ou segmento econômico, porte, número de empregados, número de trabalhadores com deficiência no próprio quadro funcional e os contratados a partir da fiscalização dos órgãos públicos. Os estudos de 76 casos das empresas autuadas permitiram, fundamentalmente, evidenciar as principais estratégias por elas adotadas para fugirem ao cumprimento das cotas.

A pesquisa permitiu evidenciar também o perfil das pessoas com deficiência que vem sendo contratadas, contrastando-se àquelas que ainda estão à margem do mercado formal de trabalho, em função de patologias mais graves de sua deficiência ou que demandam das organizações, maiores custos com rearranjos ambientais para a sua alocação. Permitiu observar ainda algumas características importantes para o aprofundamento do estudo da Política de Cotas, como o nível de escolaridade, o tipo e a etiologia da deficiência, faixa salarial e cargos para os quais foram contratadas.

A pesquisa possibilitou observar que a Lei e seus regulamentos trouxeram ao ambiente institucional resultados não previstos e talvez não pretendidos, como a rotulação da deficiência aos próprios funcionários da empresa e a seletividade na contratação de deficientes. São situações que caracterizam contratações para mero cumprimento ritualístico das cotas por parte das empresas, numa aplicação interpretativa do neoinstitucionalismo sociológico e da escolha racional. No primeiro caso, essa rotulagem interna da deficiência restringe a necessidade de contratação no mercado, uma vez que as empresas primeiramente tentam categorizar o maior número possível de seus funcionários como deficientes. No segundo caso, a seletividade contribui para a disseminação do dimorfismo institucional da deficiência, já que as empresas selecionam, entre as pessoas com deficiência, aquelas que menos custos e rearranjos internos lhe demandam, o que contribui para a absorção da mão de obra dos deficientes menos graves em detrimento àquelas pessoas com patologias mais graves, como cegos, surdos, doentes mentais ou "cadeirantes". Tal dimorfismo, como se comprovará adiante, provocou uma discriminação acobertada institucionalmente, criando uma subcategoria de excluídos dentro da própria categoria da deficiência. É um dimorfismo institucional reproduzido nas brechas e falhas da própria lei.

Dentre as muitas abordagens tratadas nas e pelas teorias institucionais, este trabalho buscou trazer aspectos discutidos pelo neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo sociológico e os pressupostos da escolha racional, para interpretar os problemas da inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, na cidade de Belo Horizonte, a partir da análise de casos de empresas autuadas por descumprimento da Lei 8.213/91, a Lei de Cotas. Concepções interpretativas que não são excludentes, mas pelo contrário se complementam na análise dos casos observados.

Desse modo, as instituições, aceitas e admitidas aqui, na concepção do neoinstitucionalismo histórico, têm suas raízes normativas compreendidas como mudanças históricas e constituem-se em restrições formais, isto é, são vistas como normas de comportamento obrigatório, que restringem e moldam o comportamento dos indivíduos, determinando com isso "as regras do jogo". De seu turno, as contribuições teóricas assentadas no neoinstitucionalismo sociológico fundamentaram principalmente a interpretação das decisões tomadas pelas organizações como de caráter meramente ritualístico, isto é, a discussão do mito e cerimonialismo nas decisões organizacionais em ambientes densamente institucionalizados. Também, não menos importante na formatação

teórica da dissertação, os aspectos estudados pelo neoinstitucionalismo sociológico quanto ao isomorfismo mimético, em que as decisões, práticas e procedimentos das empresas são reproduzidas, mimeticamente, em determinados setores de atividade. Este comportamento organizacional pôde ser observado pela pesquisa nas decisões tomadas por empresas, entre outros, de setores como o hospitalar, educacional, transporte, de filantropia e assistência social. Percebeu-se uma condução estratégica de padrões de defesas repetidas. Desse modo, a contribuição do neoinstitucionalismo sociológico evidencia os aspectos da adaptação das organizações ao ambiente institucional, se moldando aos arranjos institucionais. Mas, tão somente, compreender que as instituições são as "regras do jogo" moldando comportamentos e determinando o seu cumprimento obrigatório não permitia compreender em profundidade os problemas que envolvem a inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Por fim, a contribuição teórica dos pressupostos teóricos da escolha racional possibilitou a interpretação dos casos estudados, sob a ótica de que as empresas realizam cálculos estratégicos para as tomadas de decisões em ambientes altamente institucionalizados. Nesse caso, especialmente, a pressuposição de que o comportamento dos atores sociais é prévia e estrategicamente planejado, de forma mais a reagir do que agir conforme as instituições. As decisões são tomadas buscando confrontar as instituições, especificamente, de modo geral as normas jurídicas, servindo-se delas, de suas lacunas, de suas imperfeições e contradições para legitimar suas condutas oportunistas. Adiante, alargam-se, um pouco mais, os argumentos teóricos em que se assentou este trabalho.

Visando melhor estruturar analiticamente o problema da inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, esta dissertação está dividida em duas partes. A primeira parte cuida das premissas teóricas em que se fundamentam os argumentos centrais à abordagem do tema. A segunda parte traz a análise propriamente dita dos casos examinados pela pesquisa empírica, que subsidiam questões levantadas na teoria e permitem apontar as conclusões a que chegou o trabalho.

A primeira parte foi subdividida em três tópicos, além dessa introdução, onde são introduzidos e discutidos alguns dos conceitos de instituições e as interpretações neoinstitucionalistas, delimitando e destacando, dentro das várias correntes e abordagens institucionais, a linha teórica utilizada para o estudo e a análise do problema da inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, principalmente atendo-se às concepções de instituições formais e suas modificações ao longo do processo histórico. Afinada com tal

perspectiva analítica, entende-se o papel destas instituições formais, por exemplo, as leis, decretos, constituições e toda norma jurídica, como as "regras do jogo" que determinam o que pode ou não ser feito e o que deve ser feito. Nesse sentido, compreende-se a Lei de Cotas como uma instituição que impôs uma "nova regra ao jogo" a ser observada no mercado de trabalho, introduzindo a participação das pessoas com deficiência como "novos atores", revestidos de identidade institucionalmente demarcada. Essa concepção teórica reforça uma das formações do pensamento da linha de discussão adotada neste trabalho.

O segundo tópico cuida de enfocar a deficiência e a sua institucionalização, abordando, de um modo geral a concepção de deficiência e a relação da sociedade com a pessoa com deficiência, num breve contexto histórico. Esse item salienta o papel da ONU e da OIT como organismos fundamentais para a institucionalização da deficiência em nível mundial. O tópico se encerra com uma abordagem dos paradigmas da institucionalização da deficiência, demonstrando o lento processo histórico para se chegar ao estágio atual do paradigma de suporte a estas pessoas, evidenciando, também, a coexistência, na sociedade brasileira moderna, dos paradigmas de suporte e de serviços, ainda com uma visão de que as pessoas com deficiências é que devem estar preparadas para o ambiente social e não o contrário, de que a sociedade deve lhes fornecer os suportes necessários a tal adaptação.

O tópico terceiro cuida especificamente da institucionalização da deficiência no cenário político-institucional brasileiro, demonstrando que esta ocorre no Brasil em face de sua adesão às normas e convenções internacionais, absorvidas e incorporadas de um modo lento e gradual nas constituições e legislação do país. Cuida ainda da concepção e compreensão institucional da deficiência e de quem são as pessoas deficientes para a aplicação da legislação em atenção e defesa de seus interesses. Esse item tenta ilustrar como estão postas as instituições formais no país acerca da proteção e construção política voltada para os interesses das pessoas com deficiência, de forma a lhes garantir direitos sociais, humanos. Evidencia uma mudança do pensamento de caráter eminentemente assistencialista para um modelo inclusivo, em que as decisões das políticas públicas visam proporcionar condições ambientais e institucionais para que as pessoas com deficiência possam participar ativamente do mercado formal de trabalho. Nesse contexto, são também importantes para a formação do arcabouço teórico dos argumentos desse trabalho, as interpretações do problema estudado à luz do neoinstitucionalismo histórico.

O quarto e último tópico desta primeira parte enfoca o mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, discutindo o sistema de cotas adotados no Brasil, seu conceito e os principais pontos críticos abordados pela teoria acerca da compreensão e interpretação do problema sob uma ótica puramente jurídica ou puramente econômica. Aborda como está posta a política de cotas na cidade de Belo Horizonte, visando ao seu *enforcement,* tendo em vista a participação dos órgãos públicos voltados para a fiscalização e intermediação da contratação desta mão de obra pelas empresas. Esse tópico traz ainda aspectos apontados na teoria, que reduzem a capacidade de *enforcement* da própria política de cotas, tendo em vista como estão postos os arranjos institucionais que cuidam desta reserva de mercado.

A segunda parte apresenta os aspectos gerais da análise empírica dos casos estudados, enfatizando as estratégias adotadas pelas empresas para justificar e legitimar o descumprimento da determinação legal das cotas. A discussão se inicia com a descrição dos aspectos gerais da pesquisa. Registra que 52 dos processos estudados, em um total de 76, referem-se a organizações sediadas na cidade de Belo Horizonte e que 63 delas têm, como atividade econômica, a prestação de serviços diversos, abrangendo inclusive organizações religiosas e filantrópicas sem fins lucrativos. Apresenta o tempo de atividade dessas organizações, evidenciando que a maioria delas está no mercado há bastante tempo. Ilustra ainda os aspectos ambientais e os rearranjos institucionais promovidos pela modificação conceitual da deficiência para fins de enquadramento das cotas e as principais conseqüências que isto acarretou, principalmente na origem de um dimorfismo institucional, em que a seletividade das pessoas deficientes pelas organizações acaba por ter respaldo jurídico, apesar de contestação no plano ético. Evidencia o nível de escolaridade e salários das pessoas com deficiência que são contratadas, bem como também deixa transparente o alto número de vagas a serem preenchidas pelas organizações estudadas. Destaca aquelas empresas que, apesar da obrigatoriedade legal e da fiscalização trabalhista, ainda não contrataram nenhuma pessoa com deficiência. Evidencia, por fim, o descumprimento da determinação contida na política de cotas pelas empresas.

O tópico aborda, na seqüência, as estratégias desenvolvidas pelas organizações, visando sua adaptação ao ambiente institucional e formas alternativas de burlar a lei de cotas, de maneira a tornar legítima sua conduta, nitidamente sob decisões tomadas com fulcro nos pressupostos da escolha racional. Desse modo, percebem-se as tentativas de

descaracterizar a própria Lei de Cotas, atacando-a e transferindo as responsabilidades unicamente ao Estado. Observa-se que muitas são as estratégias empregadas pelas organizações, como recorrer às próprias instituições para fundamentar alegações de que a atividade em que atuam é de alto risco e insalubridade ou se sujeitar à regulamentação das profissões, a exemplo dos hospitais e atividades escolares. Muitas outras organizações impõem restrições às vagas, elevando, sobremaneira, o nível de qualificação e experiência exigidas dos candidatos deficientes. Outras recorrem à própria atividade para justificar o descumprimento das cotas, como foi o caso das organizações filantrópicas e religiosas. Apresenta e discute os mecanismos de cumprimento da lei por algumas organizações, principalmente as de grande de porte, como um mero processo ritualístico e cerimonial, ao rotular e enquadrar os próprios funcionários contratados antes da exigência imposta pelo sistema de cotas, como pessoas deficientes, reduzindo assim a necessidade de contratação através do mercado. Traz ainda evidências de que as organizações de fato não priorizam o cumprimento de suas respectivas cotas, já que inúmeras delas, ao longo do processo de fiscalização, efetuaram contratações de pessoal, mas não atenderam às determinações impostas pela Lei de Cotas. Finalizando, tece considerações acerca da atuação do Ministério Público do Trabalho frente a alguns casos estudados, em que o órgão adotou estratégias que ferem os preceitos institucionais da política de cotas, abrindo espaço para a introdução de novos arranjos que são desfavoráveis aos interesses das pessoas com deficiência. Os resultados empíricos apresentados por este trabalho são interpretados e analisados sob uma ótica neoinstitucionalista, assentando-se nas premissas e fundamentos teóricos da escolha racional e do neoinstitucionalismo sociológico.

Por fim, após a apresentação dos principais pontos abordados na teoria e a discussão analítica dos casos estudados, a dissertação apresenta as principais conclusões da análise empreendida, esperando ter contribuído, de algum modo, para avançar o conhecimento acerca da questão. Ressalta que o assunto merece exame mais exaustivo, tendo em vista sua importância na minimização da exclusão e na consolidação de uma justiça social neste País.

Portanto, ressalta-se que não se tem aqui a pretensão de revisar, por completo, os vastos temas da teoria neoinstitucional, até porque ela é bem complexa e abrange enfoques e fundamentos bastante diversos. A intenção é tão somente trazer a lume algumas dessas abordagens, assentadas, fundamentalmente, na percepção da importância das

instituições para uma análise dos problemas sócio-econômicos, como o que se deseja aqui estudar.

Isto posto, observa-se que o estudo das instituições experimenta um renascimento, em meados dos anos 60 do século passado, em todas as ciências sociais (POWELL; DIMAGGIO, 2001). Porém, o termo instituição deve ser compreendido dentro de diferentes contextos. Alguns pensamentos recentes vêm se colocando sob um espectro geral de "institucionalismo", ou "teoria institucional", o que tem gerado grande confusão conceitual e de interpretação. É possível encontrar tanto em ciência política, como em economia e sociologia, um mesmo desenvolvimento básico do institucionalismo, que se divide em três grandes correntes, cada uma possuindo sua própria genealogia, do institucionalismo histórico, do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo sociológico (THÉRET, 2003). As diferenças não se limitam entre as concepções díspares que as muitas ciências que lidam com o tema possuem, mas, sobretudo, dentro delas próprias.

As teorias com enfoque institucional distinguem claramente as instituições das organizações. Enquanto as instituições são vistas como um conjunto de regras e normas, as organizações são as instâncias ou arenas nas quais os indivíduos se relacionam e organizam-se em grupos para empreender ações cooperativas e atuar como atores coletivos no mercado, de acordo com as "regras do jogo" contidas nas instituições existentes (ESPINO, 2005).

Etimologicamente, instituições vêm do latim *institutio, institutione*, que significa o ato de criar, instituir, estabelecer. Expressam um conjunto de regras e normas estabelecidas para a satisfação de interesses coletivos. São as leis fundamentais que regem uma sociedade política (LAROUSSE CULTURAL, 1998).

Pode-se perceber que a complexidade do tema e a enorme variedade de questões abordadas levam a diferentes enfoques e respostas também diferentes em vista do tratamento teórico e arcabouço conceitual adotado. O conceito assume caráter díspar nas disciplinas que as incorporam em suas análises. Essa problemática é ilustrada como a seguir (ESPINO, 2005, p. 62):

> Por ejemplo, Schotter enfatiza el papel de las instituciones para resolver problemas en la vida social. Boudon ve las instituciones como restricciones que ayudan a evitar el lado negativo de las acciones económicas y políticas inevitablemente presentes en cualquier acción colectiva. Elster coloca el acento en la capacidad que tienen las instituciones para potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios sociales. Bates sugiere que las instituciones ayudan a reconciliar la racionalidad individual (egoísta y maximizadora) y la racionalidad social presente en las acciones colectivas. Las definiciones se podrían extender mucho, y siempre encontraríamos algún aspecto que complemente o contradiga otra definición.

Assim, em um sentido amplo, as instituições são o conjunto de regras que articulam e organizam as interações econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos e os grupos sociais. Determinam, portanto, as "regras do jogo" e, no caso específico desse estudo, as regras para a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Para a concepção do institucionalismo histórico, as instituições são construções históricas que, ao longo de sua evolução (origem, estabilização e mudanças), os indivíduos adotam-nas expressamente (ESPINO, 2005, p. 62-63). Instituições é o termo genérico para representar o comportamento regular e padronizado das pessoas em uma sociedade, bem como as idéias e os valores associados a essas regularidades (BUENO, 2004, p. 362). As instituições assumem características peculiares em cada país, em conformidade aos traços estruturais dominantes de uma determinada economia e sociedade e são importantes, por certo, na influência dos valores, tradições culturais e religiosas e das convenções existentes (ESPINO, 2005), características que, para alguns autores neoinstitucionalistas, são também compreendidas como instituições; nesse caso, como instituições informais (POWELL; DIMAGGIO, 2001).

Os arranjos institucionais e os processos sociais ganham importância analítica. A mudança institucional delineia a forma em que a sociedade evolui no tempo e é, por sua vez, a chave para compreender a mudança histórica (NORTH, 2006). As teorias históricas explicam a evolução das instituições como o resultado de mudanças na sociedade**.** A mudança e origem das instituições ocorrem ao mesmo tempo em que a mudança histórica (ESPINO, 2005). Os sujeitos da mudança não são os indivíduos isolados, mas atores que, muitas vezes, têm expressão coletiva e estão, formal ou informalmente, organizados sob regras e objetivos a seguir. Enquadram-se entre estes atores os organismos internacionais, como a ONU e a OIT, associações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e de um

modo geral, o próprio Estado. O ponto de partida para entender as mudanças, sob esta perspectiva, é o tipo de atores que existem na sociedade e a relação que estabelecem em seu ambiente institucional (ROMERO, 2001). A qualidade do arcabouço institucional é fundamental para as sociedades alcançarem um maior nível de desenvolvimento e bem-estar econômico (NORTH, 2006).

O institucionalismo histórico vê as instituições como as regras do jogo em uma sociedade ou, mais especificamente, as restrições engendradas pelo homem que constrangem e moldam as interações humanas. Por conseqüência, as instituições estruturam os incentivos na negociação humana seja política, social ou econômica. Constituem-se de restrições formais, isto é, as regras e leis, e as informais, como as normas de comportamento, convenções e código de conduta auto-imposto (NORTH, 2006). As instituições formais são as regras escritas nas leis e regulamentos; são construções expressamente criadas pelos indivíduos para encarar problemas específicos de coordenação econômica, social e política. A aplicação e cumprimento destas instituições são obrigatórios e se requer um poder coercitivo para fazê-las cumpridas (ESPINO, 2005, p. 66). Nesse sentido, as instituições, principalmente o direito e a constituição, desempenhariam um duplo papel. Constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceriam os meios para a libertação das cadeias sociais (THÉRET, 2003, p. 229). As instituições são restrições porque definem os limites dentro dos quais ocorre o intercâmbio e as escolhas dos indivíduos. As restrições fixam os direitos, as proibições e sanções prescritas em lei ou em convenções. Trata-se de um conjunto de normas confiáveis, cuja função é fomentar a cooperação e melhorar a coordenação econômica (ESPINO, 2005, p. 76), ou seja, determina o que pode e o que não pode ser feito. Por sua vez, as instituições informais são as regras não escritas, que vão se acumulando ao longo do tempo nos usos e costumes. São frutos da evolução dos códigos de conduta, dos valores, das idéias e tradições da sociedade (NORTH, 2006). Estas instituições são autocumpridas, no sentido de que não se requer uma força exógena para obrigar o seu cumprimento, e as sanções derivadas de seu descumprimento são meramente morais e privadas (ESPINO, 2005, p.67).

Sob este ponto de vista, as instituições são, em essência, restrições ao comportamento individual criadas pelos próprios indivíduos para permitir as interações sociais (BUENO, 2004) e são vistas como o resultado de processos formais ou informais de resolução de conflito (POWELL; DIMAGGIO, 2001). Funcionam como uma maneira de

regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria do poder (THÉRET) ou ainda, como construto de liberdade (SEN, 2000, p. 168):

> Os indivíduos vivem e atuam em um mundo de instituições. Nossas oportunidade e perspectivas dependem crucialmente de que instituições existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para nossas liberdades, como também seus papéis podem ser sensivelmente avaliados à luz de suas contribuições para nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente.

O institucionalismo histórico [1] tem raízes normativas, levando as instituições a determinarem as condutas individuais (THÉRET, 2003). As instituições são, portanto, fundamentais em uma sociedade. No curto prazo é possível mudar comportamentos e atingir resultados substanciais com a adoção de instituições adequadas. De conformidade a este pensamento (RUEDIGER;RICCIO, 2005, p.18):

> O papel das instituições na definição dos rumos de uma nação é fundamental nas estratégias de desenvolvimento adotadas por um povo. Elas organizam a vida de uma comunidade. Além disso, as escolhas dos indivíduos e atores políticos baseiam-se nos delineamentos que vinculam o comportamento público a um contexto histórico específico. Desta forma, o novo contrato social parte de uma realidade na qual os direitos fundamentais (individuais e coletivos) são um referencial de ação do Estado na aplicação da lei, como também na formatação das políticas públicas.

Mas, um conjunto qualquer de regras somente se transforma em instituição quando se compartilha seu conhecimento e aceita seu cumprimento, voluntária ou coercitivamente imposto pelo Estado. As instituições, portanto, sem sua correspondente socialização, aprendizagem e transmissão, somente seriam construções formais, mas sem

[1] O pensamento da Escola Histórica Alemã desempenhou papel relevante para disseminação do institucionalismo histórico, principalmente para parte de uma corrente institucionalista em economia. Os precursores na primeira fase, que se estende até os anos de 1870 foram Wilhem Roscher (1817-1894), Bruno Hildebrand (1812-1878) e Karl Knies (1821-1898). Para estes pensadores, o que o método histórico tinha de tão útil era permitir às pessoas descrever a vida econômica como na realidade. O objeto dos estudos econômicos ia muito além da economia em si, sendo preciso investigar a sua essência, assim como suas ligações com o resto da sociedade, o Estado, o Direito e a religião. A ética, na concepção histórico-econômica alemã era uma parte integrante da teoria econômica (SWEDBERG, 2005).

viabilidade econômica e social, porque ninguém saberia sequer de sua existência ou de sua operação (ESPINO, 2005).

Entretanto, a importância das instituições na sociedade não se limita simplesmente à assertiva de que asseguram a proteção dos direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos. Além destes constrangimentos, individuais e coletivos, que pesam sobre os comportamentos, as instituições são encaradas como redes cognitivas capazes de estimular a ação individual, isto é, são as estruturas de estímulo (THÉRET, 2003) e uma mesma norma jurídica pode ter implicações diversas de acordo com o conjunto de práticas socialmente aceitas que subsistem numa sociedade (ROMERO, 2001, p. 20), o que a depender dos grupos de interesses existentes engendra conflitos.

Então, as instituições parecem agir, escolher e decidir como se fora um grande indivíduo, mas também é criada e formada por indivíduos (ELSTER, 1994, p.174), ressalvando-se que as preferências e os objetivos individuais são moldados pelas instituições sociais pré-existentes (BUENO, 2004). Deste modo, as instituições evitam que a sociedade se desmantele, desde que haja algo para evitar que as instituições se desmantelem. Sob esta visão, as instituições são concebidas como um mecanismo de imposição de regras, que, dependendo da natureza das sanções, podem ser privadas ou públicas. Destarte, a modificação do comportamento dos indivíduos pela coerção é o aspecto mais notável das instituições (ELSTER, 1994).

Por fim, para o pensamento fundamentado no institucionalismo histórico (ROMERO, 2001, p.16):

> Las instituciones estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y conflicto.

Todavia, o sentido esperado para instituições é que elas se afirmem como convenções estabelecidas em uma determinada sociedade, e de criação espontânea, voluntariamente observadas pelos indivíduos, isto é, não sendo necessário o poder público para forçar coercitivamente seu cumprimento (ESPINO, 2005, p.67).

Contrapondo a esta teoria, o neoinstitucionalismo sociológico vê a institucionalização como basicamente um processo cognitivo, em que tanto as normas e os valores, como os cenários, as regras e as classificações constituem a matéria-prima das instituições. Reconhece que os processos nos e pelos quais se constroem as regras são essencialmente conflitivos e competitivos, como demonstram as lutas políticas nas sociedades modernas, que se dão em torno da formação e da revisão dos sistemas de regras, que orientam a ação política e econômica. Daí, portanto, a idéia de que se as regras e as rotinas produzem ordem e minimizam a incerteza, a criação e a ativação de dispositivos institucionais seriam igualmente inseparáveis do conflito, da contradição e da ambigüidade (THÉRET, 2003, p. 229; 241).

As contribuições teóricas do neoinstitucionalismo sociológico atribuem papel crucial ao ambiente e às mudanças institucionais em sua análise dos processos de diferenciação das estruturas, das atividades e ações das organizações, denotando extremada importância à construção dos arranjos institucionais. Os arranjos institucionais determinam não somente o que as organizações podem fazer, mas quais podem existir. Não é apenas o ambiente que influencia a instituição. A relação é bilateral e recíproca, num processo de alimentação e retro-alimentação de influências. Ambiente institucional é aqui compreendido como o conjunto de regras, papéis e crenças ou valores institucionalizados (MEYER; ROWAN, 2001).

O neoinstitucionalismo sociológico, por um lado, considera que a coordenação da ação é dada por meio de dispositivos cognitivos central às organizações, ao passo que os conflitos de interesse e a luta política são vistos como periféricos. Por outro lado, não considera as instituições como exógenas aos comportamentos dos indivíduos, ou melhor, à conduta dos atores sociais (THÉRET, 2003, p. 229/240), de forma que os processos decisórios, sob essa concepção, envolvem mais a observância de regras do que o cálculo estratégico racional empregado pelas organizações (POWELL; DIMAGGIO, 2001). Desse modo, o papel que as instituições desempenham enquanto concebidas ora como regras do jogo ou constrangimentos (NORTH, 2006) ora como seqüências de interação padronizadas ou prescrição de conduta depende de sua reprodução no tempo e traduzem arcabouços de programas ou regras estabelecendo identidades e prescrevendo roteiros de atividades para tais identidades (JEPPERSON, 2001).

A inserção das instituições nas análises econômicas, já no início do século XX, apesar da hegemonia das idéias neoclássicas, era preocupação de alguns economistas, que chamavam a atenção sobre a necessidade de estudar as trocas e a conduta econômica sob o contexto das instituições que os rodeavam. Max Weber (1864-1920) advertiu sobre a necessidade de simultaneamente analisar as relações intrínsecas entre a economia, as instituições e os valores.

Nesse sentido, assenta-se o institucionalismo da escolha racional, ou seja, o modelo analítico da teoria da escolha racional, na visão de que as instituições e o comportamento dos atores sociais são entendidos de acordo com um enfoque de cálculo, isto é, enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento. Sob tais circunstâncias, a racionalidade pressupõe a existência de ações racionais, que são, em alguma medida, a existência de consciência, autonomia e intencionalidade por parte do agente que a empreende. A ação racional pressupõe alguma consciência por parte do agente, porque se associa à idéia de planejamento e estratégia, de ação previamente elaborada e pensada. Pressupõe também a existência de autonomia, isto é, que ela seja o resultado de uma decisão individual por parte do agente, que independe, de certa forma, da influência do meio e de outros agentes. Por fim, associa-se à idéia de intencionalidade e, portanto, é razoável supor que uma ação racional, implementada por um agente, seja produto de um desejo calculado e premeditado (SILVA, 2007, p. 50).

A escolha racional é instrumental, ou seja, é guiada pelo resultado da ação (ELSTER, 1994, p. 38). Dentro da teoria da escolha racional, existe o postulado básico conhecido como o individualismo metodológico, cuja idéia central é a de que, para explicar os fenômenos sociais, é razoável supor que tal explicação parta do indivíduo, da análise da ação individual (SILVA, 2007). O modelo da escolha racional assume, como premissa básica que os indivíduos têm uma conduta racional e maximizadora de benefícios, em conformidade à economia neoclássica, assentada nos pilares da racionalidade que, por seu turno, enfatiza que os indivíduos racionais interpretam os incentivos existentes no mercado para alcançar a maximização de benefícios, sem considerar as instituições. Supõe que o objetivo dos indivíduos, que atuam sob ambientes institucionalizados, é ganhar o jogo, maximizando seus benefícios individuais (ESPINO, 2005). Todavia, deve-se atentar também para o fato de que (THÉRET, 2003, p. 228):

> As instituições têm sobre o comportamento do indivíduo efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros e a percepção de que são vistas como resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes.

Deste modo, verifica-se que um incentivo importante para a criação de instituições é que elas reduzem os riscos e a incerteza econômica e social (ESPINO, 2005). As mudanças institucionais ocorrem porque, além de maximizar seus benefícios com as regras existentes, os agentes cuidam de modificar as próprias regras, em função da promoção de seus interesses nas interações futuras. Assim, os indivíduos, continuamente, estão fazendo cálculos sobre custos e benefícios (ESPINO, 2005), o que envolve a mudança intencionada das instituições, já no plano político.

Pode-se dizer que existem dois métodos predominantes de definir racionalidade: como uma consistência interna de escolha ou identificando racionalidade com maximização do auto-interesse (SEN, 2002, p. 28). Portanto, a teoria da escolha racional assenta-se em dois axiomas e hipóteses simples. Em primeiro lugar, define-se uma ação como racional se há consistência e coerência entre meios e fins (SILVA, 2007), onde o indivíduo age de acordo com seus desejos e preferências, mediante um processo decisivo de escolha cujo resultado seja coerente com suas predeterminações, isto é, uma transitividade que pressupõe consistência lógica (SILVA, 2007). O segundo axioma dentro da teoria da escolha racional é a completude. Todo agente, para ser racional, deve ordenar suas preferências e escolher, isto é, a escolha deve ser completa, ou em termos menos técnicos, o agente é racional se tiver capacidade de escolher (SILVA, 2007, p.54).

A teoria da escolha racional pode ser uma ferramenta muito útil, argumentam os neoinstitucionalistas que a defendem, para explicar o comportamento dos atores tanto em política como em outros âmbitos de relações sociais ou econômicas, sempre e quando a identidade dos atores e seus objetivos estejam estabelecidos e as regras de interação sejam precisas e conhecidas pelos agentes (ROMERO, 2001). O comportamento econômico dos agentes incide em suas escolhas individuais. A tomada de decisão pelos indivíduos é motivada pela preferência a qualquer escolha cujos benefícios sejam maiores aos custos e, em caso contrário, rechaçam aquelas em que os custos excedem os benefícios esperados. Portanto, o modelo de escolha racional permite analisar o comportamento de acordo com um conjunto de oportunidades e restrições (ESPINO, 2005, p. 107/123).

Nesse sentido, as instituições são importantes como elementos do contexto estratégico, já que impõem restrições ao comportamento baseado no interesse pessoal; mas, a estabilidade das instituições não significa que estas sejam eficientes (ROMERO, 2001). A efetividade de uma instituição depende não somente de seus objetivos e aceitação social, mas também de sua capacidade para estimular um comportamento mais cooperativo dos indivíduos. Uma instituição é eficiente na medida em que gera condições para que os indivíduos realizam escolhas econômicas estáveis e propicie a coordenação de decisões coletivas (ESPINO, 2005, p. 74):

> La función estabilizadora social y económica de las instituciones es un tanto contradictoria porque crea un entorno estable, pero también restringe las posibilidades de introducir rápidamente los cambios necesarios para ajustarse a las modificaciones en los precios relativos y a las acciones de otros individuos.

Tendo em vista, por fim, estas linhas preliminares acerca da discussão teórica de instituições e do pensamento neoinstitucionalista, pretende-se, pois, compreender a construção dos arranjos institucionais brasileiros de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, a partir de sua própria evolução histórica, atentando-se para as formulações concebidas no institucionalismo histórico. Desta forma, concebendo aqui que as instituições são normas formais, ou seja, leis, decretos, constituições, regulamentos e normas jurídicas; razão pela qual, atribuiu-se grande importância às normas constitucionais do País e sua evolução histórica. Tal evolução é caracterizada e modificada em determinados momentos históricos, pela absorção das regras e direcionamentos colocados por instituições internacionais, principalmente aquelas engendradas sob a participação efetiva da ONU e OIT, visando à mudança comportamental da sociedade para com as pessoas com deficiência.

Também é importante, para a análise empreendida no trabalho, a adoção da concepção e os fundamentos colocados pela teoria da escolha racional, tendo em vista que pressupõe que as empresas adotam um cálculo estratégico em que é priorizada a maximização de seus interesses. Nesse sentido, as decisões empresariais são voltadas para as tentativas de se desvencilhar do cumprimento institucional, buscando alternativas, ora dentro do próprio campo institucional, ora remodelando os arranjos institucionais, de forma a

legitimar suas condutas quanto ao descumprimento, total ou parcial, da Lei de Cotas, o que foi observado pela pesquisa empírica.

Por fim, não se pode descurar o aporte teórico advindo pelo neoinstitucionalismo sociológico e a ênfase que este confere à legitimação das organizações no ambiente em que estas se inscrevem. Destaca-se, em particular, a idéia do cerimonialismo na adoção de determinadas práticas ou procedimentos. Vale dizer, as organizações procuram se adequar a determinadas suposições advindas de seu ambiente institucional, como obrigatoriedade de contratação de pessoas com deficiência, recorrendo a práticas ou procedimentos vistos como capazes de evidenciar tal adequação, conferindo à mesma, caráter meramente ritualístico.

I. Deficiência e os paradigmas da institucionalização

1.1 A concepção de deficiência

Ao refletir sobre as questões da inclusão da pessoa com deficiência no mercado formal de trabalho como instrumento de construção de identidade pessoal e social, evidencia-se a necessidade da análise do processo histórico da relação das sociedades com estas pessoas. A institucionalização da deficiência passou a ser vista como um problema a ser encarado pelo Estado e a exigir sua atenção e resposta em políticas públicas. Constata-se que as pessoas com deficiência foram historicamente alijadas do debate social de idéias e da participação dos processos decisórios da sociedade**.** Com isso, estas pessoas têm perdido em desenvolvimento e consciência, enquanto a sociedade tem perdido em humanização (ARANHA, 2003). Na história da humanidade, verifica-se a existência de práticas sociais que legitimaram o sentido de exclusão e a rejeição às pessoas com deficiência (VIZIM, 2003).

A compreensão da deficiência e das pessoas com deficiência tem se modificado no decorrer da história, num processo contínuo de mudanças dos valores e dos conseqüentes paradigmas que envolvem e caracterizam a relação das sociedades com estas pessoas. Portanto, discutir a exclusão e inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho requer compreender também o seu processo biossocial de formação e disseminação. É preciso compreender o conceito e como se processou a institucionalização da deficiência. Não é uma tarefa fácil, por envolver concepções e paradigmas que historicamente se forjaram em preconceitos e conhecimentos psicológicos e biomédicos limitados, tanto assim que as legislações sobre o tema sofreram profundas alterações e reformulações no tocante à conceituação e formas de enquadramento legal das pessoas com deficiência.

Etimologicamente, deficiência vem do latim *deficientia*, que significa insuficiência orgânica ou mental; defeito que uma coisa tem ou perda que experimenta na sua quantidade, qualidade ou valor (LAROUSSE CULTURAL, 1998); ou ainda falta, falha, carência, imperfeição, defeito, insuficiência (FERREIRA, 1999). A principiar pela própria definição, vê-se o critério de defeito ou inferioridade que conceitualmente se atribui. Esta concepção leva a uma falsa compreensão da exclusão como um processo natural, em que as pessoas com deficiência se revestem de menor valor. A palavra deficiente (do latim *deficiens,*

deficientis), por sua vez, vem também corroborar a definição preconceituosa que a sociedade empresta ao termo, ao expressá-la como insuficiente, insatisfatório, medíocre. Deste modo, pessoa deficiente diz-se daquela cujas faculdades físicas ou intelectuais são diminuídas.

A sociedade e a cultura desempenham papel importante na própria definição, assim como na interpretação e superação das dificuldades das pessoas com deficiência. A subestimação de suas potencialidades levou-as a um processo de estigmatização (PASTORE, 2000), de difícil reversão. As pessoas com deficiência, em seu longo trajeto de abandono e exclusão, foram sistematicamente encaradas como algo desprezível de valor, tendo em vista o emprego conceitual do termo transposto literalmente para as pessoas com deficiências.

A determinação de quem é a pessoa com deficiência, por sua vez, não é uma tarefa simples. Do ponto de vista médico, deficiência refere-se à incapacidade de uma ou mais funções da pessoa; sob uma visão econômica, significa dificuldade a ser vencida para melhor produzir; e juridicamente, aquela fixada pela lei (PASTORE, 2000). Mas, estas concepções distintas têm importantes e diferentes conseqüências para as políticas de apoio às pessoas com deficiência.

A Organização Mundial de Saúde (OMS), na década de 1980, fez distinção entre incapacidade, deficiência e desvantagem. Conceituou como incapacidade uma restrição que impede a realização de uma atividade, dentro dos parâmetros considerados normais para um ser humano (olho lesado, atrofia de um braço, falta de uma parte do corpo). Deficiência, por sua vez, referiu-se à perda ou anomalia de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica (redução da capacidade de ver, andar ou falar). Já a desvantagem foi definida como uma situação de atividade reduzida, decorrente de uma deficiência ou de uma incapacidade que a limita ou impede o desempenho normal de determinada função, considerando-se a idade, sexo e fatores sócio-culturais (PASTORE, 2000; SOUZA e CARNEIRO, 2005). Destarte, a incapacidade é um tipo de agudizamento da própria deficiência: todo incapaz será uma pessoa com deficiência; mas, nem toda pessoa com deficiência será uma pessoa incapaz. Tanto assim, que a própria Classificação Internacional de Doenças (CID) também separou deficiência de incapacidade, conceituando aquela como perda ou anormalidade transitória ou permanente, e esta como uma restrição resultante da própria deficiência para uma função específica (LORENTZ, 2006, p. 199). Deste modo, o

conceito de desvantagem estaria diretamente relacionado às questões sociais, uma vez que se caracteriza por uma discordância entre a capacidade individual de realização e as expectativas do indivíduo, ou do seu grupo social, podendo, portanto, ocorrer uma deficiência associada com incapacidade e desvantagem, ou apenas incapacidade quando essa desvantagem for compensada (NERI [et al.], 2003, p. 96).

Já na década de 1990, a OMS revisou seus critérios, sugerindo que para compreender conceitualmente a deficiência, deva ser ela decorrente de um encadeamento de vários níveis de dificuldades e de providência do lado da sociedade (PASTORE, 2000), e não mais do indivíduo, o que requer modificações substanciais no próprio ambiente e nos arranjos institucionais para abarcar essa nova concepção.

1.2 A pessoa com deficiência numa breve recuperação histórica

Os valores religiosos, morais e éticos que a sociedade, ao longo da história, atribuiu às pessoas com deficiências foram fatores preponderantes para sua exclusão do convívio social. O primeiro momento é o da exclusão, fortemente marcado pelo abandono ou pelo encarceramento das pessoas com deficiência. O segundo momento é o da integração, que busca uma convivência regulada, isto é, a institucionalização de ações e espaços específicos, onde as pessoas com deficiência se mantêm separadas do convívio social. E o terceiro, o da inclusão, que pode se caracterizar como o momento histórico atual (BATISTA, 2004), mas apenas parcialmente vivido pela sociedade contemporânea, uma vez que ainda há muito que construir e também o que desconstruir. Pode ainda ser compreendida a partir de uma segmentação histórica em quatro fases: eliminação, assistencialismo, integração e inclusão (LORENTZ, 2006), incorporando, na análise do fenômeno, a fase assistencialista apartada daquela de integração. Estes momentos ou fases históricas não são delimitados contínua e linearmente no tempo, de forma absoluta. Uma fase pode sobrepor à outra ou ocorrerem conjuntamente em determinados momentos e retroceder em outros. Não há, necessariamente, a preponderância de uma fase sobre a outra.

Desse modo, verifica-se que as pessoas com deficiência, na Antiguidade Clássica (4.000 a.C até 476 d.C), eram tratadas de forma ambígua, ora como

criaturas malignas, ora como enviados divinos, mas sempre excluídas da participação em sociedade (BATISTA, 2004). Os povos primitivos tratavam as pessoas com deficiência de formas díspares. Muitos simplesmente eliminavam-nas, como empecilhos que representavam para a caça e para a marcha natural entre os nômades; outros, ao contrário, protegiam-nas, sustentando-as como desígnio divino (FONSECA, 2006). Ao longo da história, as pessoas com deficiência foram tratadas como empecilho real à reprodução da prole saudável, o que redundou em políticas de eugenia. Outras vezes, como uma pessoa que deveria apenas ser tolerada ou "consertada". Somente mais recentemente vêm ganhando o status de ser humano e cidadão com os mesmos direitos (LORENTZ, 2006) e deveres.

As atividades econômicas, no período histórico da Antiguidade Clássica, que definiam a relação do homem com a sua realidade, eram representadas principalmente pela agricultura, pecuária e artesanato. Os bens, como terra e rebanho, eram posse dos senhores. A produção era realizada por indivíduos economicamente dependentes. Os valores sociais eram atribuídos aos senhores, enquanto, aos demais, não cabia atribuição de valor, contando apenas com sua condição de subumanos. A deficiência, nessa época, inexistia como problema, mas, as crianças que apresentavam deficiência eram abandonadas ao relento até a morte (ARANHA, 2003). O pensamento filosófico de Platão e Aristóteles centrava-se na concepção finalista, que alinhava a conduta humana à observância das leis naturais, cujos efeitos, se bem observados, refletiriam a justiça social almejada, a qual se justificativa apoiada no merecimento de cada um (FONSECA, 2006). Tanto os pensamentos de Aristóteles quanto os de Platão, em sua fase inicial, defendiam políticas eliminatórias com base na justificativa e na crença de que as pessoas com deficiências eram punidas pelos deuses.

Na Grécia Antiga, a prática do abandono por inanição foi admitida por Platão em "A República" e também esteve presente na obra de Aristóteles em "A Política" (BATISTA, 2004). Platão defendeu, em a "República", uma prática de procriação eugênica, onde os cidadãos deveriam procriar com outras mulheres da mesma estirpe, sendo que o maior número de filhos deveria ser gerado pela classe de guerreiros. Mas, na obra escrita já nos fins de sua vida, em "As Leis", Platão não volta a defender a eugenia em relação às crianças com deficiência; limita-se a defender a pena de morte somente para casos extremos (LORENTEZ, 2006). Já o pensamento de Aristóteles se revestia de alguma preocupação assistencial para com o deficiente adulto, sobretudo com relação às pessoas feridas ou

mutiladas em guerra (LORENTZ, 2006), que deveriam merecer assistência em vista de empenhar-se na luta e defesa do Estado. Os hebreus, por seu turno, proibiam as pessoas com deficiência de atuarem em atividades religiosas, por considerá-las uma punição dos deuses, enquanto o povo hindu, de posicionamento contrário, julgava que as pessoas cegas reuniam condições de maior sensibilidade espiritual, justamente pela ausência da visão, e as escolhiam para o desempenho de funções religiosas (FONSECA, 2006). Desde a Antiguidade Clássica, e enquanto durou esta fase, percebe-se a preponderância da repulsa e do desprezo, o que sustentou políticas eugênicas e proposições jurídicas eliminatórias das pessoas com deficiência. Nessa época, o conceito de direito ainda não era dissociado da religião ou da moral, sendo que ambas tinham uma sólida base na tradição (LORENTZ, 2006) e nos costumes para se justificarem e perpetuarem pela legitimação. Entre os gregos, romanos e os hindus, a lei surgiu no princípio como uma parte da religião. Os antigos códigos da cidade eram um conjunto de ritos, de prescrições litúrgicas, de orações e ao mesmo tempo, de disposições legislativas (FUSTEL DE COULANGES, 1996). Por sua vez, já o Estado, numa concepção aristotélica, tinha por natureza, mais importância do que a família e o indivíduo, uma vez que o conjunto era mais importante que a parte, por isso, o direito de não tolerar as deformidades ou monstruosidades de seus cidadãos, ordenando aos pais de filhos defeituosos que os matasse (LORENTZ, 2006). A religião exerceu importância fundamental na Sociedade Antiga que condicionou e restringiu a reprodução e legitimação de suas próprias instituições. Sobre este aspecto há de se asseverar que (FUSTEL DE COULANGES, 1996, p.8):

> A história da Grécia e a de Roma é testemunho social e exemplo da íntima relação, sempre existente, entre as idéias da inteligência humana e o estado social de cada povo. Observai as instituições dos antigos sem atentar para as suas crenças religiosas e julga-las-eis obscuras, extravagantes, inexplicáveis.

Também cumpre salientar que o direito não é estático e a sua evolução, como instituição, modifica-se e evolui historicamente, conforme evolui o pensamento e a moral da sociedade. Sob esta ótica, (FUSTEL DE COULANGES, 1996, p. 211):

> Não está na natureza do direito ser absoluto e imutável. O direito modifica-se e evolui, como qualquer obra humana. Cada sociedade tem seu direito, com ela se formando e se desenvolvendo, como ela se transformando e, enfim, com ela seguindo sempre a evolução de suas instituições, de seus costumes e de suas crenças.

O advento do Cristianismo vem influenciar o desenvolvimento da visão abstrata de "homem", que passou a ser visto como ser racional, criação e manifestação de Deus (ARANHA, 2003). A própria religião, com toda sua força cultural, ao colocar o homem como imagem e semelhança de Deus, ser perfeito, exprimia a idéia da condição humana como perfeição física e mental, e as pessoas com deficiência, por suas imperfeições, eram colocadas à margem da condição humana (MAZZOTA, 2005). Diante a nova organização sócio-política, a partir da Idade Média (476 d.C a 1453), as sociedades passaram a se estruturar em feudos e a economia ainda girava em torno de atividades primárias, como a agricultura, pesca e artesanato.Os estratos sociais são a nobreza; o clero, que detinham o saber; e os servos, que ainda continuavam responsáveis pela produção econômica na sociedade. Os senhores feudais amparavam as pessoas com deficiência e os doentes em casas de assistência que mantinham.

No entanto, com a perda de influência do feudalismo, surge embrionariamente a concepção de que as pessoas com deficiência deveriam ser engajadas no sistema produtivo ou assistidas pela sociedade. Na França, em 1547, institui-se, por Henrique II, assistência social obrigatória para amparar pessoas com deficiência por meio de coletas de taxas. Em 1723, na Inglaterra, fundou-se a *Work House*, que se destinava a proporcionar trabalho aos deficientes, mas que foi ocupada pelos pobres que as alijaram daquele programa (FONSECA, 2006), em disputa a raras oportunidades de trabalho surgidas no período da fase inicial do modo de produção capitalista, em que se sobressaltava extrema pobreza, miséria da população e o degredo social.

A humanidade passou a ser considerada como aquela que engloba todos os homens e não apenas os homens livres. O pensamento se desloca do eixo cosmológico da natureza e da sociedade para o teológico, com fortes influências do pensamento de Santo Tomás de Aquino (LORENTZ, 2006), que viveu sob um momento histórico de intensos conflitos. A época corresponde à transição dogmática de concepção de mundo e uma dialética da busca da verdade entre a razão e a religião. Opunha-se o conhecimento pela fé ao conhecimento pela razão, a teologia à filosofia, a crença na revelação bíblica às investigações dos filósofos gregos. Com relação às pessoas com deficiência, Tomás de Aquino tratou de reproduzir o pensamento aristotélico, mas com algumas adaptações para uma concepção cristã moderna, substituindo as políticas eugênicas por práticas caritativas, o que contribuiu para o seu profundo isolamento e segregação (LORENTZ, 2006). É importante denotar, que nesse período, o direito passa a ser não mais descritivo, mas prescritivo, com

uma fusão dos direitos canônicos e romanos (LORENTZ, 2006). Sob esta ótica, Tomás de Aquino distinguiu três tipos de leis, que dirigiam a sociedade ao bem comum. O primeiro tipo é constituído pela lei natural, de conservação da vida, geração e educação dos filhos, desejo da verdade. O segundo inclui as leis humanas ou positivas, estabelecido pelo homem com base na lei natural e dirigido à utilidade comum. E por fim, o último tipo é a lei divina, que guiaria o homem à consecução de seu fim sobrenatural, enquanto alma imortal (MATTOS, 2000). As instituições formais e informais, na preocupação de Aquino, restringem a conduta dos indivíduos visando ao bem comum da sociedade.

O pensamento iluminista veio corroborar a concepção liberal no direito. Deste modo, portanto, há uma passagem do direito natural objetivo para o direito racional subjetivo, que assume a função de combate ou de transformação da realidade. O direito jusnaturalista clássico cede lugar ao jusnaturalismo subjetivo. O sujeito passa a perseguir seus objetivos independentemente dos objetivos da coletividade. Surgem os interesses privados destacados dos interesses públicos (LORENTZ, 2006).

Na disseminação das idéias cristãs, o deficiente, isto é, o ser não produtivo, deixa de ser considerado como "coisa" para também ser possuidor de uma alma e dos desígnios divinos, ganhando o status de humano. Como criatura humana que também descendia de Deus, de alma concebida à imagem e semelhança divina, a sua exterminação se fazia inaceitável (ARANHA, 2003) e contrária à ética e à moral da sociedade assentada, de um lado, nos princípios cristãos e, de outro, no direito subjetivo e individual do sujeito, embora ainda precária e restritivamente aplicado para estas pessoas. A ética cristã reprime a tendência de livrar-se do deficiente por meio do assassinato ou do abandono, introduzindo uma ambivalência entre caridade e castigo. Mas, possuir uma deficiência, na concepção cristã, significava um castigo divino pelos seus próprios pecados ou de seus ascendentes e, portanto, essas pessoas mereciam o castigo (BATISTA, 2004). Reprisa o pensamento aristotélico de justiça, com base no merecimento. Então como conciliar este dilema? A solução foi a segregação. Segregar era exercer a caridade, pois o asilo, ao tempo em que garantia teto e alimentação, exercia o confinamento (BATISTA, 2004), como castigo socialmente aceitável e legitimado pelas crenças religiosas. A deficiência, caracterizada como fenômeno metafísico e espiritual, era atribuída ora a desígnios divinos, ora à possessão pelo demônio. Por um ou outro motivo, a atitude da sociedade em relação às pessoas com deficiência era de intolerância e de punição, representada por ações de confinamento e de castigos severos (ARANHA,

2003). Os seus direitos não eram os mesmos dos demais. O ser humano deficiente, embora revestido de uma alma pelos dogmas cristãos, não merecia conviver em sociedade e, portanto, passa gradativamente para a custódia e cuidados das famílias e da Igreja, mas em locais apartados. Esta postura demonstrou a situação de inferioridade das pessoas com deficiência. Neste contexto, a assistência baseada em atos de caridade, na pena e na repulsa tem implicações perversas na sociedade. Implicava uma relação entre pessoas não iguais. Demonstrava a coexistência de um ser superior, isto é, aquele que tem pena, e o outro inferior, de quem se tem pena. Relação ambígua pelas concepções católico-cristã de culpa e pecado em não assistir a uma pessoa necessitada (LORENTZ, 2006), traduzindo, outra vez mais, a perturbação da sociedade em lidar com o problema da deficiência.

Em resumo, do período da Grécia Antiga até a Idade Média, os princípios e os valores socioculturais caracterizaram a exclusão das pessoas com deficiência da sociedade sob o mito do endemoninhado, na ambivalência caridade-castigo, que corroborou a concepção supersticiosa da deficiência. O problema da deficiência avançou para os séculos seguintes, não mais sob a ótica da religião, mas como objeto de estudo da ciência médica (VIZIM, 2003).

A Revolução Burguesa, no final do século XV, marco histórico da Idade Moderna, caracterizou-se por uma revolução de idéias, mudando o modo clerical de ver o homem e a sociedade. Trouxe, em seu bojo, a mudança no sistema de produção, com a derrubada de monarquias, a queda da hegemonia da Igreja Católica, representada pelo capitalismo mercantil (ARANHA, 2003). A Revolução Burguesa firmou-se sob a primazia dos direitos individuais, civis, políticos e do valor supremo da liberdade, para que se concedesse oportunidades iguais a todos. Mas, percebe-se logo que se tratava de uma igualdade de todos perante a lei, igualdade meramente formal, e que não logrou atender à diversidade humana (FONSECA, 2006). Com as revoluções burguesas, criaram-se todos os instrumentos institucionais (político-jurídicos) e intelectuais (ideológicos) que permitiram e garantiram à burguesia, a partir do século XIX, o exercício da dominação social e da hegemonia política no mundo contemporâneo (FLORENZANO, 1987). Impôs-se a meritocracia burguesa e, com ela, todos os valores estéticos, morais e éticos (FONSECA, 2006). Na verdade, a Revolução Burguesa propiciou a formação do moderno Estado Nação, caracterizado por uma nova divisão social do trabalho. Esta mudança permitiu aos donos dos meios de produção estabelecer contratos de trabalho com os operários, que deixam de ser

escravos e servos, e passam a vender a sua força de trabalho. Quanto à concepção de homem, também ocorreu mudança, passando a coexistir a visão abstrata e a visão de concreticidade na compreensão da natureza humana. Sob esse contexto, começaram a ser formalmente tidos como deficientes os indivíduos não produtivos que oneravam a sociedade, quanto ao seu sustento e manutenção (ARANHA, 2003), pois que não se encaixavam dentro da nova concepção das relações sociais de produção de trabalho assalariado.

Com a evolução da medicina e o desenvolvimento de pesquisas na área médica, surgiram novos avanços que marcaram o tipo de atendimento dispensado às pessoas com deficiência (BATISTA, 2004) e a demência e a amência deixaram de ser vistas como problemas teológico e moral, passando a ser vistas como problema médico (ARANHA, 2003). O movimento de deslocar o eixo religioso para o científico trouxe, às pessoas com deficiência, um alento mais humanista, mas que não representou a superação dos mitos e superstições construídos em torno da imagem da deficiência. O avanço para uma abordagem da deficiência ligada à doença não enfraqueceu as idéias legitimadas anteriormente, mesmo havendo a possibilidade de comprovação científica do potencial laborativo das pessoas com deficiências (VIZIM, 2003). Deste modo, o atendimento às pessoas com deficiência passou a ter característica de modelo médico, numa ótica organicista que buscava a cura e a normalização dessas pessoas (BATISTA, 2004). Surgem os primeiros hospitais psiquiátricos. A transmutação de um problema moral para biomédico reforça a crença no confinamento das pessoas com deficiências nos hospitais, pela Igreja e pela própria família (ARANHA, 2003). Apesar da evolução dos estudos médicos, principalmente na investigação sobre a etiologia das deficiências, a discriminação e a segregação continuaram presentes, tanto no tratamento oferecido quanto nas relações estabelecidas entre a sociedade e as pessoas com deficiência, de forma que as primeiras clínicas e hospitais tinham como objetivos principais o isolamento e a segregação (BATISTA, 2004).

Adentrando na Idade Contemporânea, vários inventos são projetados para propiciar meios de trabalho e de locomoção às pessoas com deficiência. Surgem invenções como a cadeira de rodas, bengalas, bastões, muletas, coletes, próteses, macas, veículos adaptados, camas móveis e outros tantos mais (FONSECA, 2006). Contudo, são criações embrionárias que não conseguem ainda transpor as barreiras do paradigma de um precário insulamento hospitalar e restrito assistencialismo cristão.

O passar dos séculos vem consolidar o modo de produção capitalista, em que a eficiência produtiva e econômica sobrepõe aos eventos sociais, tais como a miséria, pobreza, exploração do trabalho, baixos salários e desemprego, culminando em um novo ordenamento institucional cujas conseqüências perversas são condensadas, por Polanyi (2000), nas imagens de "moinho satânico". Nos séculos XVII e XVIII, multiplicaram-se as leituras sobre a deficiência como fenômeno a ser mais bem observado, especialmente nas áreas da medicina e educacional, denotando-se uma grande diversidade de atitudes sociais, desde a institucionalização em conventos e hospícios até o ensino especial segregado (ARANHA, 2003). No século XIX, o modo de produção capitalista continuou a se fortalecer, mantendo o sistema de valores e de normas sociais. A escola formava cidadãos produtivos e a mão de obra necessária para a produção. Começa a se desenvolver a atitude de responsabilidade pública pelas necessidades do deficiente (ARANHA, 2003), até mesmo porque algumas pessoas tornam-se deficientes em atividades fabris ou em função das guerras. Destarte, o trabalho em condições precárias passou a ocasionar os acidentes mutiladores e as doenças profissionais, sendo preciso a criação de institutos capazes de promover os rearranjos necessários à proteção dos trabalhadores. Surgem o direito do trabalho e o sistema de seguridade social, com atividades assistenciais, previdenciárias e de atendimento à saúde e reabilitação dos acidentados (FONSECA, 2006).

Nas sociedades capitalistas, o mercado de trabalho é a principal solução institucional para um duplo problema de alocação: o uso da força de trabalho e a sua conseqüente contraprestação monetária. Nos mercados existe uma relação de concorrência, a qual requer a busca de estratégias racionais específicas de oferta e de demanda. Mas, o empregado sempre acaba em posição desfavorável quando firma contrato de trabalho em situação de livre concorrência (OFFE, 1995). O grande capitalismo do século XX define a força de trabalho da qual necessita para alcançar os objetivos de aumento do capital. Criam-se condições para garantir o volume necessário de trabalhadores. A população excedente permanece marginalizada, sem contar com reais oportunidades de mudança. A atenção à deficiência, dentro deste contexto, continua centrada na manutenção do modelo metafísico e coexiste com o modelo médico, o modelo educacional, o modelo da determinação social e o modelo sócio-histórico, os quais serão adiante mais em examinado em os paradigmas da institucionalização do fenômeno da deficiência. Portanto, acredita-se que a origem desse fenômeno ainda continua sendo de natureza sócio-política e econômica (ARANHA, 2003).

1.3 A participação da ONU e OIT na institucionalização da deficiência

Os arranjos institucionais, elaborados em atenção às pessoas com deficiência, visando lhes promover a igualdade de oportunidades e a eliminação de quaisquer tipos de discriminação, remontam desafios históricos internacionais de luta pelos direitos sociais e de cidadania.

Sob esta ótica, é principalmente após a Segunda Guerra Mundial que as mudanças em âmbito internacional foram mais sentidas, configurando, como marco institucional, a "Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão", aprovada pela Assembléia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU) em 1948, que estatui que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, sendo dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade (Art. 1º) e que todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições eqüitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego (Art. XXIII).

A partir da década de 1970, a ONU passou a acolher e dar andamento a pedidos para tratar dos direitos das pessoas com deficiência. Esta mudança de postura estimulou-as a se organizarem melhor, na busca de formas variadas de representação para atuar na promoção de seus interesses. No início, fixaram-se os direitos e, mais tarde, surgiram os programas de ação (PASTORE, 2000). A atenção às pessoas com deficiência de uma forma mais institucionalizada se deu com a aprovação pela ONU, em 1975 da "Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência", defendendo o respeito por sua dignidade humana, qualquer que seja a origem, natureza e gravidade de suas deficiências (art. 1º) e o direito a terem suas necessidades especiais levadas em consideração em todos os estágios do planejamento econômico e social (art. 8º). Os esforços dos organismos internacionais evoluíram de declarações gerais para programas concretos. A Assembléia Geral da ONU proclamou 1981 como o "Ano Internacional das Pessoas Deficientes", com o tema "Participação Plena e Igualdade", postulando que um programa mundial de ação relativo às pessoas com deficiência permitiria a adoção de medidas eficazes em nível nacional e internacional para atingir as metas da "participação plena" das pessoas deficientes na vida social e no desenvolvimento, assim como de "igualdade". Deste modo, portanto, em 1982, a ONU aprovou o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência, que realça a

igualdade de oportunidades como processo mediante o qual o sistema geral da sociedade – o meio físico, cultural, a habitação, o transporte, os serviços sociais e de saúde, as oportunidades de educação e de trabalho, a vida cultural e social, inclusive as instalações esportivas e de lazer – torna-se acessível a todos (PASTORE, 2000).

Já em 1992, a Assembléia Geral da ONU proclamou a observância anual do "Dia Internacional das Pessoas com Deficiência", institucionalizando-o, sempre no dia 3 de dezembro, com o objetivo de lançar, na sociedade, a compreensão das questões de deficiência e mobilizar o respeito pela dignidade, pelos direitos e pelo bem-estar das pessoas com deficiência (LOPES, 2005). A Resolução 45/91 da ONU, aprovada em 1990, revertera a política de meras declarações ou afirmações de direitos das pessoas com deficiência, para consolidar políticas concretas e eficazes de inclusão. A atenção recai na construção de uma sociedade inclusiva que acolha a diversidade humana e se direcione pelas necessidades dos diversos grupos sociais, o que demanda um conjunto de políticas públicas que vão desde a quebra de barreiras arquitetônicas às barreiras atitudinais e cidadania (FONSECA, 2006). Enfim, há mudança institucional no foco do programa da ONU sobre deficiência, passando de conscientização para a ação, com o propósito de concluir, com êxito, uma sociedade para todos em 2010 (LORENTZ, 2006), na qual as pessoas com deficiência, enquanto membros ativos de suas comunidades, possam exercer os mesmos direitos e deveres que os outros. Os requisitos para a igualdade de participação são a conscientização, cuidados médicos, reabilitação e serviços de apoio (BATISTA, 2004).

Em junho de 1994, através da "Declaração de Salamanca", a ONU, em reunião para tratar da educação especial, firmou compromisso em parceria com os países membros de estruturar e executar serviços de educação, formação e reabilitação das pessoas com deficiência em todo o mundo, sob o princípio de que, como membros da sociedade, elas têm o direito aos serviços de educação, saúde e emprego como as outras pessoas (PASTORE, 2000). No ano de 2004, o tema usado pela ONU foi "Nada Sobre Nós Sem Nós", o que revela a preocupação de aumento de participação das pessoas com deficiência nas decisões que influem em suas vidas (LOPES, 2005).

Por fim em dezembro de 2006, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, primeiro documento de direitos humanos do século XXI. A Convenção promove uma reversão paradigmática na

concepção jurídica do sujeito a quem se destina o instrumento internacional. Deficiência passa a contemplar, além do aspecto clínico comumente utilizado na definição, concernente à limitação física, intelectual ou sensorial, a questão social, para estabelecer-se o alcance da maior ou menor possibilidade de participação dessas pessoas em sociedade. A Convenção estabelece direitos quanto à saúde, educação inclusiva nas escolas comuns, transporte, crianças e mulheres com deficiências, atendimento em caso de calamidade, lazer, esporte, habilitação e reabilitação, trabalho e formação profissional. Especificamente quanto ao trabalho, reafirma a idéia de inclusão das pessoas com deficiência no mercado do trabalho de forma digna e integral. Tal Convenção, considerada pelos Estados-membros como um instrumento universal dos direitos humanos das pessoas com deficiência, traz em seu bojo a idéia de que elas sejam de fato titulares de direitos e sujeitos de direito, com a possibilidade de participarem plenamente da formulação e implementação dos planos e políticas que as afetem (LOPES, 2005).

As Resoluções e Convenções aprovadas no âmbito dos poderes da ONU engendraram a percepção da necessidade de inclusão social da pessoa com deficiência e a institucionalização da defesa de seus direitos, de forma a lhes construir e permitir o acesso à cidadania. Contudo, mais especificamente, as questões relacionadas ao trabalho da pessoa com deficiência encontram-se amparadas na Organização Internacional do Trabalho (OIT)[2], que em 1944, ainda sob os efeitos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, adotou a Declaração da Filadélfia como anexo da sua Constituição, a qual antecipou e serviu de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, anteriormente mencionadas.

A Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento é uma reafirmação universal da obrigação de respeitar, promover e tornar realidade os princípios refletidos nas Convenções fundamentais da entidade, ainda que não tenham sido ratificados pelos Estados-membros. Nesse diapasão, assevera a "Declaração" que o crescimento econômico é essencial mas insuficiente para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, o que confirma a necessidade da promoção de políticas sociais sólidas, fundamentadas na aplicação da justiça e nas instituições democráticas.

[2] OIT – Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br>. Acesso em 30 de agosto de 2007.

O primeiro texto elaborado pela OIT sobre o trabalho das pessoas com deficiência data de 1955, quando se deu a publicação da Recomendação nº 99 sobre a adaptação e readaptação dos profissionais portadores de deficiência. A adaptação e readaptação foram vistas como poderosos instrumentos na reintegração dessas pessoas, e conseqüentemente, na diminuição de suas incapacidades. O objetivo da reabilitação profissional era atender a todas as pessoas deficientes independentemente de origem e natureza da deficiência. A Recomendação nº 99 asseverava que deveriam ser colocados à disposição das pessoas com deficiência todos os meios de readaptação profissional, independentemente de idade, sempre que pudessem estar preparadas para exercer alguma atividade adequada e com perspectivas razoáveis de obter e conservar o emprego. Esta recomendação surge no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando os inúmeros mutilados das batalhas oneravam as contas da previdência social dos países diretamente envolvidos nos conflitos (LOPES, 2005).

Outra norma também importante foi a Convenção nº 111, de 1958, que trata da discriminação no emprego e na profissão. Já em seu preâmbulo, a Convenção toma por referência axiológica a Declaração da Filadélfia para sublinhar que todos os seres humanos, independentemente de raça, credo ou sexo, têm direito ao progresso material e desenvolvimento espiritual em liberdade e dignidade, em segurança econômica e igualdade de oportunidade. Assevera fundamentadamente na "Declaração Universal dos Direitos do Homem", que a discriminação constitui-se uma violação aos seus enunciados. A Convenção exorta os Estados-membros a adotarem políticas públicas que tenham, por fim, promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão (Art.2º), em parceria com representantes de empregadores e trabalhadores e outros organismos apropriados favorecer a aceitação e aplicação desta política (Art. 3º). A Convenção nº 111 foi ratificada por 159 países. Algumas ratificações são bastante recentes como Granada (2003), Nigéria (2002) e Ilhas Maurício (2002), o que demonstra a atualidade e aplicabilidade de seu texto ainda para alguns países (LOPES, 2005).

Na mesma data da promulgação da Convenção nº 111 (25/06/1958), a OIT editou também, em ato contínuo, a Recomendação nº 111 sobre discriminação em empregos e em ocupações, justamente para regulamentar aquela. A primeira parte repete as disposições da Convenção; a segunda parte exorta os Estados-membros a implementarem

políticas antidiscriminatórias nos empregos e ocupações, mediante legislação e convenções coletivas, considerando os seguintes princípios: a) fomento da igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de emprego é questão de ordem pública; b) tratamento igual e idênticas oportunidades a todas as pessoas; c) políticas de emprego não discriminatórias implantadas por órgãos oficiais; d) não tolerância de discriminação pelos empregadores quanto aos critérios de admissão, promoção e dispensa. A parte final, regulada pelo artigo 10, estatui que as autoridades encarregadas das políticas antidiscriminatórias em matéria de emprego e ocupação deveriam cooperar estritamente e de maneira contínua com outras autoridades encarregadas das lutas contra a discriminação em outros setores da sociedade (FONSECA, 2006).

A Convenção nº 159, de 1983, assume importância primordial, uma vez que representa a posição mais atual da OIT sobre a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. O seu princípio fundamental se assenta na garantia de um emprego adequado e da possibilidade de integração e reintegração das pessoas com deficiência nas sociedades. A Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra em 1983, aprovou a Convenção nº 159 e a Recomendação nº 168, que cuida também da readaptação profissional e o emprego das pessoas com deficiência. A Convenção entrou em vigor no plano internacional em 20 de junho de 1985.

Na primeira parte da Convenção, que trata das definições e campo de aplicação, logo no início fica exposto o seu entendimento de pessoa deficiente como todas aquelas pessoas cujas possibilidades de obter e conservar um emprego adequado e de progredir no mesmo fiquem substancialmente reduzidas devido a uma deficiência de caráter físico ou mental devidamente comprovada. O Estado-membro ratificante, em razão das condições internas e de conformidade com seus costumes, uso e hábitos, deve formular e aplicar uma política nacional que vise garantir que estas medidas sejam aplicáveis e beneficiem efetivamente às diversas categorias de pessoas com deficiência. Esta política pública deve basear-se no princípio da igualdade de oportunidades entre os trabalhadores deficientes e dos trabalhadores em geral. Sua finalidade é assegurar a existência de medidas que promovam a oportunidade de emprego para as pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho. Reforça a idéia contida na Resolução nº 111, de que as medidas positivas especiais com a finalidade de atingir a igualdade efetiva de oportunidades e de tratamento entre os trabalhadores deficientes e os demais trabalhadores, não devem ser vistas como

discriminatórias com relação a estes últimos (Art. 3º e 4º). A Convenção dispõe a obrigatoriedade da consulta às organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, bem ainda daquelas instituições que representam os interesses das pessoas com deficiência, acerca da aplicação desta política e, em particular, sobre as medidas que devem ser adotadas para promover a cooperação e coordenação dos organismos públicos e particulares nas atividades de reabilitação profissional (Art. 5º), inclusive para pessoas deficientes na zona rural e comunidades distantes (Art. 8º). As pessoas com deficiência devem dispor de serviços de orientação, de formação, de colocação, de emprego ou outras finalidades, bem adaptadas às suas necessidades (FONSECA, 2006), isto é, recomenda-se aos Estados-membros que assegurem a formação de pessoas qualificadas que se ocupem da orientação e formação profissional, da colocação e do emprego das pessoas com deficiências (Art. 9º).

Atualmente, 75 países ratificaram a Convenção nº 159 e não houve nenhuma denúncia. Merecem destaques as ratificações tardias do México e Luxemburgo em 2001; Itália, 2000; Portugal e Coréia, em 1999 (LOPES, 2005, p.37), evidenciando que mesmo em países mais desenvolvidos, principalmente os europeus, o tema não tem sido tratado com o rigor necessário e sua reprodução institucional não tem se dado sob as mesmas condições e velocidade de outros países.

Esta Convenção resultou de muitas discussões e da legitimação de outras normas internacionais aprovadas pela OIT. Uma das justificativas estampadas no preâmbulo normativo foi a observação da evolução dos resultados obtidos em nível mundial após a elaboração da Recomendação nº 99. Também teve importância primordial, em seu nascedouro, a influência da proclamação pela ONU do "Ano Internacional das Pessoas com Deficiência", em 1981 (LOPES, 2005), o que consolidou, por vez, a institucionalização da deficiência e da necessidade de dar *enforcement* às políticas públicas no controle das desigualdades de oportunidades no mercado formal de trabalho.

Sob este espírito, a Recomendação nº 168, de 1983, veio complementar os preceitos contidos na Convenção nº 159 e a Recomendação nº 99, de 1955, orientando-se no sentido de que as medidas de readaptação profissional devam estar ao alcance de todas as pessoas com deficiência, independentemente de origem, inclusive adotando-se ações afirmativas que busquem construir o equilíbrio das forças desiguais. Adota as mesmas

definições e campo de aplicação da Recomendação nº 99, repetindo a adoção do princípio da igualdade de acesso às pessoas com deficiência.[3]

1.4 Os paradigmas da institucionalização do fenômeno da deficiência

A mudança comportamental da sociedade quanto ao tratamento dispensado às pessoas com deficiências, retirando-as do ambiente familiar e da proteção da Igreja para mantê-las em instituições residenciais, denominadas "Instituições Totais", de natureza educacional e/ou asilar, em localidades distantes de suas famílias ou comunidades,

[3] Apresenta-se, assim, com as seguintes partes (FONSECA, 2006): I – Definições e campo de aplicação; II – Reabilitação profissional e oportunidades de emprego; III – Participação da coletividade; IV – Reabilitação nas zonas rurais; V – Formação de pessoal; VI – Contribuição das organizações dos serviços de reabilitação profissional; VII – Contribuição das pessoas com deficiência e suas organizações ao desenvolvimento dos serviços de reabilitação profissional; VIII – Reabilitação profissional como parte dos regimes de seguridade social; IX – Coordenação. E sob este arranjo institucional acrescenta algumas ações que devem ser somadas às tratadas na Recomendação nº 99, pugnando também por adoção de medidas que equiparem as pessoas com deficiência às demais no trabalho, elencando as seguintes (LOPES, 2005; FONSECA, 2006): a) incentivos governamentais, inclusive econômicos, para que os empregadores contratem pessoas com deficiência e adaptam o meio ambiente de trabalho, estruturação das tarefas, ferramentas e o maquinário à disposição destes trabalhadores; b) estímulo governamental para a criação de empregos protegidos para as pessoas que não tenham acesso aos empregos comuns; c) fomento para a cooperação entre oficinas protegidas e de produção a fim de melhorar a situação de emprego dos trabalhadores com deficiência; d) estímulo governamental à orientação e à formação profissional de pessoas com deficiência e para criação de serviços de colocação administrados por organismos públicos; e) estímulo para a criação e desenvolvimento de cooperativas de sócios com deficiência mas também abertas aos não deficientes sempre que for apropriado; f) estímulo governamental para a criação de pequenas empresas, cooperativas ou oficinas de produção; g) eliminação de barreiras físicas e arquitetônicas que atuarem como obstáculos ao trabalho da pessoa com deficiência; h) adaptação dos meios de transporte; i) publicidade e difusão de informação de experiências bem sucedidas de emprego de pessoas com deficiência; j) isenção de impostos para importação de equipamentos e instrumentos que possibilitem o emprego de pessoas com deficiência; k) criação de empregos em tempo parcial; l) estudos sobre os resultados de trabalhos de pessoas com deficiência e; m) impedimento governamental de exploração das pessoas com deficiências em experiências de orientação e formação profissional. A norma ainda exorta a participação da sociedade na publicidade dos direitos das pessoas com deficiência. Traz um capítulo específico sobre a readaptação profissional na zona rural. Um grande avanço ao proporcionar os mesmos benefícios que os disponibilizados às pessoas com deficiência dos centros urbanos (LOPES, 2005) e fixando a idéia de que deve ser garantida a isonomia de direitos e oportunidades a pessoas com deficiência que residem no campo ou na cidade (FONSECA, 2006), sugerindo as seguintes políticas: a) criação de unidades móveis de adaptação e readaptação profissionais que atendam às pessoas com deficiência nas zonas rurais e atuem como centro de divulgação de informação sobre formação rural e oportunidades de emprego para estas pessoas; b) formação de especialistas em desenvolvimento rural e comunitário; c) subvenção ou concessão material para ajudar as pessoas com deficiência a estabelecer cooperativas ou trabalhar por conta própria em pequenas fábricas ou atividades agrícolas ou artesanais. Recomenda, por fim, que os regimes de seguridade social assegurem a realização de programa de criação e recolocação no emprego, readaptação profissional para as pessoas com deficiência para integração ao mercado formal de trabalho (LOPES, 2005), sempre adotando os ditames contidos no art. 35 da Convenção sobre Seguridade Social (1952), art. 26 da Convenção sobre as Prestações no Caso de Acidente de Trabalho e Enfermidades Profissionais (1964) e o art. 13 da Convenção sobre as Prestações de Invalidez, Velhice e Sobreviventes, de 1967 (FONSECA, 2006).

institui as bases do primeiro paradigma, conhecido como o paradigma da institucionalização[4]. Caracterizaram-se formalmente as relações das sociedades ocidentais com o segmento populacional constituído pelas pessoas com deficiência (ARANHA, 2003), onde eram mantidas segregadas e isoladas do resto da sociedade, por toda a sua existência. Assim, as primeiras clínicas e hospitais tinham, como objetivo principal, o isolamento e a segregação. Inicialmente, esse paradigma foi instituído e legitimado pela crença de que as deficiências seriam quadros patológicos, na maioria das vezes incuráveis. A concepção de que a pessoa com deficiência é um estranho ainda persiste nos meios sociais, principalmente um "estranho" nas atividades laborativas. Sob estas condições, em uma economia de mercado, as pessoas com deficiência são concebidas como desnecessárias para o sistema de produção capitalista; configuram-se um peso inútil para a família e para a comunidade, só restando a segregação social mascarada sob um conjunto de argumentos científicos, religiosos e assistenciais (SENAC, 2006). Eram, portanto, internadas em grandes asilos ou hospitais, misturadas com os demais grupos de pessoas consideradas "restos" a serem excluídos da sociedade. Trata-se de a maneira de protegê-las da sociedade, considerada nociva, e ao mesmo tempo, "proteger" a sociedade da presença destas pessoas (BATISTA, 2004).

Após, principalmente, às Grandes Guerras Mundiais do século passado, que geraram um enorme contingente de pessoas com deficiências, aliadas ao movimento de defesa dos direitos humanos e das severas críticas às conseqüências da institucionalização da deficiência, moldou-se um novo paradigma, o da integração. Criou-se a convicção de que as pessoas com deficiências podiam trabalhar. O Estado gradativamente reconheceu sua responsabilidade na proteção a esse segmento populacional: atender, principalmente as necessidades de educação e de saúde (ARANHA, 2003). Delineou-se, então, o que veio a ser denominada, no mundo acadêmico, a ideologia da normalização. O princípio da normalização presumia a existência de uma "condição normal", representada pelo maior percentual de pessoas na curva estatística de normalidade e uma "condição de desvio", representada por pequenos percentuais de pessoas, na mesma curva (SENAC, 2006). O princípio de normalização deu suporte filosófico ao movimento de desinstitucionalização e ao movimento pela integração social da pessoa com deficiência. Estes movimentos foram responsáveis pela retirada desses indivíduos das instituições tradicionais e pela implantação de programas

[4] Ressalta-se que a concepção de "instituições" abordada por essa literatura, compreendida como organização, isto é o local onde os atores interagem, difere substancialmente do conceito de "instituições" adotadas por esta dissertação.

comunitários de serviços para atender às suas necessidades (ARANHA, 2003). Constrói-se, paralelamente, o conceito de integração, que defendia o direito e a necessidade de as pessoas consideradas "anormais" serem tratadas com a finalidade de se aproximarem, o melhor possível, dos níveis de normalidade. Às pessoas com deficiências são oferecidas ações que visavam modificá-las de forma a promover o seu desenvolvimento para a integração à sociedade (SENAC, 2006).

O paradigma da integração, norteador de práticas sociais e de políticas públicas em atenção às pessoas com deficiência, teve seus méritos baseados no fato de que surgiu em substituição ao paradigma da segregação institucional (ANDI, 2003). Nos paises que primeiro viveram o processo de desinstitucionalização[5], há observações de que interesses de diferentes origens e naturezas se congregaram na determinação de uma mudança de paradigma. Contra a prática da segregação institucional, surgiu o movimento da integração inspirado no sucesso dos serviços de reabilitação (ANDI, 2003) profissional e somente tempo mais tarde, estendidos às pessoas com deficiência, através da divulgação das normas internacionais preconizadas pela ONU e pela OIT.

A luta pela defesa dos direitos humanos e civis das pessoas com deficiência utilizou-se das brechas criadas pelas contradições do sistema sócio-político-econômico vigente – o qual defendia a diminuição das responsabilidades sociais do Estado e buscava diminuir o ônus populacional – para avançar na direção de sua integração na sociedade (ARANHA, 2003). Deste modo, a integração induz a acreditar na possibilidade de escolher quais seres humanos têm direito a estar nas escolas, nos parques de diversões, nos ambientes de trabalho, em todos os lugares (ANDI, 2003).

O que, em conseqüência, resultou, foi o terceiro paradigma, denominado paradigma de serviços, fundamentado no princípio da normalização e no conceito de integração. Assume-se politicamente que a pessoa com deficiência é um cidadão como outros quaisquer. Tem direito a uma vida "normalizada" e, para isto, precisa ser preparada; logo, a concepção de serviços disponíveis e acessíveis às pessoas com deficiência. A partir daí, foram criados os centros de reabilitação, as clínicas especializadas e as escolas

[5] A concepção de instituições e de institucionalização, e conseqüentemente de desinstitucionalização, abordados por essa literatura difere da que vem sendo tratada nesta dissertação. Instituições para essa literatura são definidas como organizações, isto é, localidades apartadas das famílias onde são internadas as pessoas com deficiência.

especiais para as pessoas com deficiência. A mudança para o paradigma de serviços representou um grande avanço para a dignidade e a qualidade de vida da pessoa com deficiência (SENAC, 2006), na medida em que entidades financiadas pelo poder público passaram a oferecer, à pessoa com deficiência, um amplo leque de modalidades de serviços (ARANHA, 2003), mas, em sua maioria, em ambiente segregado até o momento em que fosse considerada "pronta" ou "apta" para sua integração social. Embora de significativo avanço e salto qualitativo expressivo, quando comparado à fase da institucionalização, passando a creditar à pessoa com deficiência o direito à convivência social, o paradigma de serviços ainda impõe-lhe a necessidade de se ajustar ao perfil das pessoas consideradas "normais". Este rearranjo institucional ainda se mostrou muito limitado ao focalizar a necessidade de mudança quase que exclusivamente na pessoa com deficiência. Assim sustenta (ANDI, 2003, p.19):

> Num contexto integrativo, o máximo feito pela sociedade para colaborar com as pessoas com deficiência neste processo de inserção seriam pequenos ajustes como adaptar uma calçada, um banheiro ou até receber uma criança com deficiência mental na sala de aula, mas só se ela pudesse ´´acompanhar a turma´´.

As críticas a esse paradigma (SENAC 2006) começaram a se manifestar na academia científica e, principalmente, a partir das organizações representativas das pessoas com deficiência. O argumento (ARANHA, 2003) que proliferou afirmava que era um equívoco supor que alguém pudesse realmente ser "aprontado" ou "habilitado" para integração social em atividades segregadas e em convivência com outras pessoas também deficientes em ambiente não representativo da vida em sociedade. Seria ilusória a expectativa que a pessoa com deficiência se assemelhasse ao hígido, uma vez que a diversidade é uma das principais características da humanidade e que, assim, não é possível, aos homens, o "ser igual". Além disso, o "ser diferente" não poderia ser razão para se decretar a menor valia de uma pessoa, como ser humano e ser social (ARANHA, 2003).

A idéia da normalização perde espaço e amplia-se a discussão sobre o fato de a pessoa com deficiência ser encarada plenamente como cidadã. Assim, cabe à coletividade ofertar os serviços que as pessoas com deficiência demandarem em todas as áreas da sociedade como física, psicológica, educacional, social, profissional. Cabe também lhes garantir o acesso a tudo de que se dispõe, independentemente do grau de comprometimento da deficiência a que estejam acometidas. Embora tivesse seus deméritos, mas também seus

méritos, o paradigma da integração não resistiu às mudanças sociais ocorridas no mundo a partir da década de 1980, passando-se a evidenciar suas fragilidades e vulnerabilidades (ANDI, 2003), como anteriormente comentadas. Nesse contexto de debate é que começa a se delinear o quarto paradigma, denominado de paradigma dos suportes, fundamentado (SENAC, 2006) no princípio da diversidade e no conceito de inclusão social.

O paradigma dos suportes se caracteriza (ARANHA, 2003) pelo pressuposto de que a pessoa com deficiência tem direito à convivência não segregada e ao acesso aos recursos disponíveis aos demais cidadãos. Surge-se o que se tem denominado na literatura de a "ética da diversidade", em refutação a uma "ética da igualdade", que valoriza única e exclusivamente aquilo que as pessoas têm em semelhança. A ética da diversidade, por se apoiar na certeza de que a humanidade encontra infinitas formas de se manifestar, não admite a comparação entre diferentes condições humanas, nem tampouco privilegia uma delas em detrimento de outras (ANDI, 2003). Para garantir tal prerrogativa, chegou-se à constatação da necessidade de disponibilizar suportes, isto é, os instrumentos que a viabilizariam. Estes suportes ou instrumentos podem ser de diferentes tipos, tais como social, econômico, físico, instrumental. Têm, como função, favorecer a construção de uma sociedade inclusiva; uma sociedade acolhedora e responsiva para todos (ARANHA, 2003). A inclusão, ao contrário da integração, aponta para um novo caminho, onde as decisões são guiadas pela certeza de que o direito de escolher seres humanos é filosoficamente ilegítimo (ANDI, 2003). Será a sociedade inclusiva quando estiverem viabilizadas as utilizações do espaço público comum. Uma sociedade inclusiva tem compromissos com toda a minoria social e especificamente quanto às pessoas com deficiências (ANDI, 2003, p.20);

> Tem compromisso com elas e com sua diversidade e se auto-exige transformações intrínsecas. É um movimento com características políticas. Como filosofia, incluir é a crença de que todos têm direito de participar ativamente da sociedade. Como ideologia, a inclusão vem para quebrar barreiras cristalizadas em torno de grupos estigmatizados.

O paradigma de suporte constitui-se na disponibilização, ao cidadão com deficiência, de apoio à otimização de seu potencial para uma vida de qualidade afeta em todas as áreas de sua existência: doméstica, escolar, familiar, sociológica, econômica. Estes instrumentos visam propiciar maior nível de autonomia e de independência, na administração e no gerenciamento de sua própria vida, em ambiente o menos restritivo possível (ARANHA,

2003). Portanto, não pode ser algo padronizado e já pré-estabelecido, pois depende da avaliação das características, necessidades e desejos de cada indivíduo. Traduz, em essência, a construção e a institucionalização de um mercado receptivo às pessoas com deficiências.

Historicamente, a integração foi um passo para a inclusão, mas é um erro se acreditar que a integração caminhe naturalmente para um processo inclusivo (ANDI, 2003). Esse modelo vem se constituindo hoje na descontinuidade conceitual da pessoa com deficiência. A "desinstitucionalização" centra o foco de sua atenção na individualidade. A sociedade inclusiva abarca não só as peculiaridades individuais, mas também aquelas resultantes da diversidade natural do homem como "ser social", isto é, possuir o mesmo tipo ou categoria de deficiência não implica igualdade entre estes indivíduos. Existem diferenças entre grupos do tema "diversidade", isto é, entre o grupo rotulado como deficientes existe a subcategoria ou classe específica de deficientes, como o visual, auditivo, mental e não somente os físicos, que demandam serviços e suportes diferenciados. Na realidade, a deficiência resulta da forma como o mundo se organiza e, portanto, em grande parte, é um problema social (PASTORE, 2000). A deficiência pode ser uma característica adquirida assim como a pobreza ou a idade, enquanto gênero e raça são atributos fixos. De forma que toda pessoa é passível de adquirir alguma deficiência, seja física ou mental, ao longo do seu ciclo de vida. Portanto, o tratamento das políticas públicas à questão da deficiência relaciona-se a um seguro social de caráter universal (NERI [at al.],2003). As pessoas com deficiências, mais ainda que os hígidos, padecem de problemas psicossociais e comportamentais, como a baixa auto-estima, por exemplo, que os conduzem, muitas vezes, a própria degradação sócio-econômica, humana e ética com revolta e indignação e o uso de sua condição como meio de vida próprio e familiar.

A conversão de um paradigma a outro é muito lenta e encontra uma variedade de obstáculos que vão desde as barreiras conceituais, técnico-científicas e organizacionais a financeiras e até culturais. Mudanças sociais são processos demorados, especialmente em países como o Brasil (ARANHA, 2003), em que falta o exercício da união do coletivo em torno de um projeto, do desenvolver ação coletiva organizada e sistemática, na definição de rumos que se deseja imprimir ao panorama sócio-político-econômico do país, bem como na exigência do respeito a seus direitos enquanto cidadãos, co-proprietários e comandantes do país. Mas, por outro lado, pode-se contra-argumentar que ainda persiste a figura da institucionalização da pessoa com deficiência no país, ou sua categoria institucional,

na medida em que a própria legislação cuida de perpetuá-la e a sociedade de estigmatizá-la, olhando-a ainda com olhares de repulsa e discriminação. De tal forma que, se o indivíduo não preencher os requisitos básicos valorizados pela sociedade, será diminuído e desvalorizado. O estigma representa um atributo negativo e depreciativo, transformando a pessoa "estragada e diminuída". As pessoas com deficiências são vistas geralmente como categoria, como pertencentes a um grupo (BATISTA, 2004) apartado da sociedade. Têm sua imagem e capacidade sócio-econômica associada às suas deficiências, o que lhes concerne enfoques para a vitimização, a impotência e inutilidade de suas vidas, reforçando cada vez mais o estigma e o estereótipo (ANDI, 2003), atribuindo-lhes, muitas vezes, conceitos e tratamentos pejorativos na relação social. São percepções distorcidas que acabam estigmatizando-as para o trabalho e à própria vida em sociedade. Sob estas circunstâncias, a deficiência tem suas raízes ligadas muito mais ao meio social e ao tratamento que lhes são dispensadas do que suas próprias limitações (PASTORE, 2000).

A inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho nem sempre lhes garantirá a inclusão social que é um espectro maior, do qual o direito ao trabalho é apenas uma parte. A simples configuração da necessidade de inclusão social já é um sinal da presença de grupos excluídos, isto é, pessoas que não têm acesso aos direitos fundamentais que pertencem a todos (NERI [at al.], 2003).

II. Institucionalização da deficiência no cenário brasileiro

2.1 A pessoa com deficiência no ordenamento institucional brasileiro

A idéia de constituição remonta à Idade Antiga, com a percepção de que, entre as leis, há algumas que organizam o próprio poder. Na célebre obra de Aristóteles, "A Política", está clara essa distinção entre leis constitucionais e outras leis, comuns ou ordinárias. Esta distinção, no entanto, somente veio a ser valorizada no século XVIII, na Europa Ocidental, com o propósito de limitar o poder dos governantes, afirmando a existência de leis que seriam a ele anteriores e superiores. Daí em diante, constituição reveste-se da idéia de designação do corpo de regras que definem a organização fundamental do Estado (FERREIRA FILHO, 1992). O constitucionalismo, em sua origem, foi uma luta do homem por liberdade e por um conjunto mínimo de direitos e garantias a serem respeitados não somente pelos governos, mas também pelos concidadãos; pretensões estas que deveriam ser institucionalizadas em constituições, construídas a partir da vontade popular (MOTTA FILHO; SANTOS, 2002).

Assim, constituição, em sentido geral, é o ato de constituir, de estabelecer, de firmar; ou ainda, o modo pelo qual se constitui uma coisa, um ser vivo um grupo de pessoas; organização, formação (FERREIRA FILHO, 1992; MORAES, 2005). Juridicamente, deve ser compreendida como a lei fundamental e suprema de um Estado que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos (MORAES, 2005). Por constituição, em sentido jurídico (FERREIRA FILHO, 1992, p. 10):

> Entende-se, segundo a lição de Kelsen, o conjunto das normas positivas que regem a produção do direito. Isto significa, mais explicitamente, o conjunto de regras concernentes à forma do Estado, à forma do governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de sua ação .

Deste modo, a idéia de constituição escrita, instrumento de institucionalização política, não surge de um determinismo individualista, mas é criação coletiva apoiada em precedentes históricos e doutrinários. Surgiu sob a forte influência do pensamento iluminista que, na concepção liberalista, tem o conceito de um documento escrito e solene que organiza o Estado, adotando, necessariamente, a separação dos poderes e visando a garantir os direitos do homem. Modernamente, contudo, é freqüente designar a constituição de tipo clássico de "constituição-garantia", pois visa a garantir a liberdade, limitando o poder, a qual contrapõe a idéia de "constituição-dirigente", sobremodo defendida por juristas de inspiração marxista, como o português Canotilho, que desejam prefigurar, na constituição, a implantação progressiva de um Estado, socialista, primeiro, comunista, ao final (FERREIRA FILHO, 1992). Nessa ótica, para a pré-compreensão das instituições jurídicas estatais, deve-se analisar, dialeticamente, sob prismas histórico, sociológico e jurídico, os conceitos de sociedade e de poder (SOARES, 2001, p.41).

A atenção às pessoas com deficiência no cenário brasileiro se insere na lógica histórica e absorve as mudanças institucionais desenhadas em âmbito internacional. De modo que, no Brasil Colonial, também inexistia a preocupação do Estado para com as pessoas com deficiência. Ficava a cargo das famílias a responsabilidade por cuidar, manter e educar seus entes com deficiências que, na maior parte das vezes, eram alijados do convívio social, quer por crenças, preconceitos ou vergonha (LOPES, 2005). A Constituição do Império de 1824 não assegurou direitos às pessoas com deficiência; até pelo contrário, suspendia os direitos políticos dos que se encontravam com incapacidade física:

> Art. 8 – Suspende-se o exercício dos Direitos Políticos
> I – Por incapacidade physica, ou moral
> II – Por sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, emquanto durarem os seus effeitos.

A norma constitucional enfatizava que somente os cidadãos podiam ser admitidos aos serviços públicos e participar do processo político. Sob este prisma a Constituição Imperial instituiu que:

> Art. 91 – Têm voto nestas eleições primarias
> I – Os Cidadãos Brazileiros, que estão no gozo de seus direitos políticos.
> II – Os estrangeiros naturalisados.

Portanto, o próprio ordenamento constitucional do Brasil Império dificultava a inclusão social das pessoas com deficiência.

A Constituição de 1891, por sua vez, traz a clássica expressão de que "todos são iguais perante a lei" e prevê a acessibilidade de todos os brasileiros a cargos públicos civis ou militares (LOPES, 2005). A inovação constitucional foi a garantia de concessão de aposentadoria aos empregados públicos que se tornassem inválidos a serviço do Estado. Ainda que trate de caso específico de servidores públicos, foi a primeira vez que constitucionalmente se reconheceu direito às pessoas com deficiência. Mas, sobretudo as questões trabalhistas no Brasil ainda continuavam se assentando em pilares históricos de exclusão e discriminação. Assim, constata-se que (GOMES, 2003, p. 461-462):

> A experiência de luta e organização dos trabalhadores no Brasil não está marcada tão-somente pela formalização jurídica decretada pela Abolição. Com o fim da escravidão - como um sistema social amparado por leis -, o processo de lutas, e também as desigualdades, considerando os trabalhadores, suas etnias e relações de gênero, não desapareceram. A caracterização e a reprodução das desigualdades ganham outras dimensões. O escravo vira negro. Como ? Não mais havendo a distinção jurídica entre os trabalhadores, a marca étnica – e histórica – da população negra é reinventada como fato social. A sociedade brasileira, mais do que permanecer desigual em termos econômicos, sociais e fundamentalmente raciais a partir de 1888 (portanto, temos que considerar as experiências desde a colonização), reproduz e aumenta tais desigualdades, marcando homens e mulheres etnicamente. A questão não foi somente a falta de políticas públicas com relação aos ex-escravos e seus descendentes no pós-abolição. Houve mesmo políticas públicas no período republicano reforçando a intolerância contra a população negra: concentração fundiária nas áreas rurais, marginalização e repressão nas áreas urbanas.

Não obstante o enunciado anterior abarcar as discriminações históricas contra a etnia negra no Brasil, as pessoas com deficiência também não ficaram imunes aos preconceitos e discriminações, que as afastavam do mercado de trabalho e do convívio social, como ficou demonstrado em tópicos anteriores desta dissertação.

A construção do Estado Novo emerge com a adoção de políticas sociais e assistencialistas. Deste modo, na Constituição de 1934 são introduzidas algumas importantes novidades em relação à invalidez e à igualdade entre os trabalhadores. Preceitua, entre outros direitos trabalhistas, a proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil e a instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da

invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte (Art. 121). No capítulo dos "Direitos e Garantias Individuais", assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, evidenciando que todos são iguais perante a lei, não havendo privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas (Art. 113). Atribui à União, aos Estados e aos Municípios a obrigação de assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais cuja orientação procurarão coordenar (Art.138). Observa-se que se institucionaliza a atenção às pessoas com deficiência que estejam trabalhando e não há nenhuma menção a arranjos políticos para aquelas que ainda estão fora do mercado formal do trabalho. O que se evidencia, na constituição, é a visão assistencialista aos "necessitados" de um modo geral, sem especificação de categorias institucionais.

Em 1937, o Governo Vargas outorga uma nova constituição de cunho estritamente intervencionista, proibindo a greve, estabelecendo a unicidade sindical e atrelando os sindicatos aos desígnios do Estado, estruturando, deste modo, a organização corporativa do Estado ao conferir fortes poderes ao Executivo que controlava diretamente as relações entre capital e trabalho por meio do imposto sindical e da outorga da Carta Sindical, único documento de habilitação para o exercício da atividade sindical que, desde então, passaria a se tornar basicamente assistencialista (FONSECA, 2006). Esta constituição também não introduziu nenhuma mudança na forma de tratar as pessoas com deficiência.

A Constituição de 1946 rompeu com o corporativismo arraigado da Carta anterior, trilhando um caminho da social-democracia, retomando o modelo de 1934. O sindicalismo manteve-se atrelado ao Estado, nos mesmos moldes da constituição anterior, permanecendo inalterada a relação dos direitos individuais. Inovação significativa foi a composição da Justiça do Trabalho ao Poder Judiciário (FONSECA, 2006). Reafirmou, contudo, alguns dos direitos previstos anteriormente, e introduziu outras pequenas alterações, institucionalizando a obrigatoriedade do seguro por acidente de trabalho e a assistência médico-hospitalar para o trabalhador.

De sua vez, a Constituição de 1967 manteve os direitos já conquistados pela sociedade brasileira, trazendo, como novidade, a previsão de criação de colônias de férias

e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União. Há uma preocupação do legislador com a criação e manutenção de fonte de custeio para a previdência social, especialmente na prestação de serviços de caráter assistencial**.** Todavia, somente com a Emenda nº 12, de 1978, é que houve avanço na proteção constitucional dos direitos das pessoas com deficiência, pois tratou expressa e efetivamente da inserção na vida econômica (LOPES, 2005):

> Artigo único. É assegurado aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica, especialmente mediante:
> I – educação especial e gratuita;
> II – assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do País;
> III – proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e salários;
> IV – possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos.

Contudo, a maior parte dos direitos normatizados nesta Emenda não obteve a regulamentação por lei ordinária de que carecia para a sua efetiva implementação. O ambiente e o arranjo institucional da deficiência no Brasil até então se restringiam à área de atuação da Previdência Social e a preocupação ainda estava focada em habilitar ou reabilitar para o mercado de trabalho os trabalhadores participantes do sistema previdenciário.

Apesar da adesão do Brasil às normas internacionais[6], o direito das pessoas com deficiência de ingressar no mercado formal de trabalho somente se consolida após a efetivação dos direitos sociais fundamentados na atual Constituição Federal de 1988.

Esta constituição fundamentou, como princípio basilar, a dignidade da pessoa humana e assegurou a importância dos princípios constitucionais como normas jurídicas assecuratórias de valores intangíveis na esfera econômica (FONSECA, 2006). A construção da Constituição de 1988 foi um marco para os direitos sociais no Brasil, ampliando a proteção estatal àqueles considerados em posição desvantajosa por questões

[6] O Brasil incorporou em seu ordenamento institucional os fundamentos para as ações afirmativas de proteção aos direitos das pessoas com deficiência, em observância aos preceitos estipulados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, ONU, OIT e outros organismos internacionais, seguindo uma lógica institucional desenhada em âmbito externo. Assim foi que a Convenção da OIT nº 111, de 1958, que trata sobre a discriminação no emprego e na profissão, foi aprovada e promulgada no País pelo Decreto nº 62.150 de 1968. Já a Convenção nº 159 (OIT), de 1983, que cuida da readaptação profissional e do emprego das pessoas com deficiência foi aprovada e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 129 de 1991. O Brasil também formalizou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência, de 1999, através da promulgação do Decreto nº 3.956 de 2001.

raciais, socioeconômicas ou portadores de algum tipo de deficiência (LOPES, 2005) e dedicando diversos dispositivos que amparam as pessoas com deficiência, no afã de ressaltar que são estendidos a elas todos os direitos inerentes à cidadania e à dignidade, norma basilar de seu arcabouço axiológico (FONSECA, 2006), além de fazer clara opção pelo modelo inclusivo (LORENTZ, 2006). A Constituição de 1988 rompe com o modelo assistencialista, buscando assegurar a igualdade real de oportunidades, ao reconhecer que a sociedade brasileira é caracterizada pela diversidade, pois é construída de indivíduos diferentes entre si. No tocante ao capítulo dos direitos e garantias individuais e coletivas estabelece a Constituição que:

> Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

A constituição também se mostrou preocupada com a educação das pessoas com deficiência e, por isso, determinou, como dever do Estado, o atendimento educacional a estas pessoas preferencialmente na rede regular de ensino (Art. 208, III). Contudo, ao expressar-se "preferencialmente" na rede regular de ensino, o legislador constituinte pautou-se em um paradigma ainda de mera integração e não de uma inclusão social efetiva.

Do ponto de vista da organização político-administrativa do Estado, a Constituição Federal ressalta que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência públicas, proteção e garantia das pessoas com deficiência (Art. 22, I) e legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência (Art. 24, XIV). A norma constitucional especificamente quanto ao direito ao trabalho para as pessoas com deficiência, estabelece que[7]:

[7] No âmbito da administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios determina que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e definirá os critérios de sua admissão (Art. 37, VIII).

> Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
> (...)
>
> XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência.

2.2 A compreensão institucional da pessoa com deficiência no Brasil

A Política Nacional para a Integração Social das Pessoas com Deficiência, conforme determinou a Constituição Federal de 1988, foi formalizada através da Lei nº 7.853/89, que ficou conhecida como a "Lei do Deficiente". As metas desta política revelaram-se abrangentes, visando não somente aspectos institucionais para a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, mas atender fundamentalmente aos seus direitos básicos à educação, saúde, transporte, lazer, amparo à infância e à maternidade. Para tanto, foram estabelecidas normas gerais para assegurar o pleno exercício de tais direitos, as quais devem ser aplicadas e interpretadas considerando-se os valores básicos da igualdade de tratamento e oportunidade, da justiça social, do respeito à dignidade da pessoa humana, do bem-estar e de outros valores instituídos na Constituição.

A Lei nº 7.853/89 tipificou algumas condutas em desfavor às pessoas com deficiência e as constituiu como crime punível com reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa (Art 8º):

> I – recusar, suspender, procrastinar, cancelar ou fazer cessar, sem justa causa, a inscrição de aluno em estabelecimento de ensino de qualquer curso ou grau, público ou privado, por motivos derivados da deficiência que porta;
> II – obstar, sem justa causa, o acesso de alguém a qualquer cargo público, por motivos derivados de sua deficiência;
> III – negar, sem justa causa, a alguém, por motivos derivados de sua eficiência, emprego ou trabalho;
> IV – recusar, retardar ou dificultar internação ou deixar de prestar assistência médico-hospitalar e ambulatorial, quando possível, à pessoa portadora de deficiência;
> V – deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida na ação civil a que alude esta Lei;
> VI – recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil objeto desta Lei, quando requisitados pelo Ministério Público.

Deste modo, o arcabouço jurídico-legal em atenção às pessoas com deficiência estava estruturado, porém estas normas caíram em um vazio institucional, já que a maioria carecia de regulamentação pelo Poder Executivo. Esta regulamentação somente ocorreu dez anos mais tarde com a promulgação do Decreto nº 3.298/99, que, entre outras coisas, definiu quem eram as pessoas titulares destes direitos.

O Decreto nº 3.298/99, a exemplo do observado em âmbito internacional, também distinguiu a incapacidade e a deficiência, considerando-se para seus efeitos (Art. 3º):

> I- deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser o humano;
> II- deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos; e
> III- incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.

Foram consideradas pessoas portadoras de deficiência aquelas que se enquadrarem nas seguintes categorias (Art. 4º):

> I – deficiência física – alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;
>
> II – deficiência auditiva – perda parcial ou total das possibilidades auditivas sonoras, variando de graus e níveis na forma seguinte:
> a) de 25 a 40 decibéis (db) – surdez leve;
> b) de 41 a 55 db – surdez moderada;
> c) de 56 a 70 db – surdez acentuada;
> d) de 71 a 90 db – surdez severa;
> e) acima de 91 db – surdez profunda; e
> f) anacusia;
>
> III – deficiência visual – acuidade visual igual ou menor que 20/200 no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20º (tabela de Snellen), ou ocorrência simultânea de ambas as situações;

> IV – deficiência mental – funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:
> a) comunicação;
> b) cuidado pessoal;
> c) habilidades sociais;
> d) utilização da comunidade;
> e) saúde e segurança;
> f) habilidades acadêmicas;
> g) lazer; e
> h) trabalho;
>
> V – deficiência múltipla – associação de duas ou mais deficiências.

A concepção da pessoa portadora de deficiência instituída pelo Decreto sofreu críticas por não se adequar à realidade social e às condições biológicas das pessoas que realmente necessitam desta proteção jurídica, ampliando, em particular, a possibilidade de inclusão nas cotas pelas empresas de pessoas cujas deficiências não são óbices à sua concorrência no mercado de trabalho, como será discutido mais à frente.

A atualização se deu através do Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, passando a considerar deficientes auditivos apenas as pessoas cuja surdez for auferida acima de 41 decibéis em diante, o que deve ser verificado junto com o fator hertz. Além disso, os critérios para conceituação de deficiência visual também ficaram mais rigorosos, o que está em harmonia com a teleologia das normas do Decreto, que é a proteção das deficiências mais intensas.

A concepção anterior de deficiência levou a classificar como surda a pessoa com perda parcial (apenas de um ouvido) de audição de apenas 25 a 40 decibéis, possibilitando, portanto, que grande parte da população, ou que praticamente todas as pessoas acima de 43 anos de idade passassem a ser assim consideradas como deficientes auditivas (LORENTZ, 2006).

O Decreto 5.296/2004 trouxe novos conceitos de deficiência e modificou o decreto regulamentar anterior enquadrando, como deficiente físico, o "nanismo" e a "ostomia". Pode-se melhor compreender agora a disposição do novo Decreto que expressamente assim estipulou os novos conceitos de deficiência e de pessoas deficientes, evidenciando a limitação ou a incapacidade para o desempenho de atividades :

Art. 5º (...)

§1º Considera-se, para os efeitos deste Decreto:
I – pessoa portadora de deficiência, além daquelas previstas na Lei 10.690, de 16 de junho de 2003, a que possui limitação ou incapacidade para o desempenho de atividade e se enquadra nas seguintes categorias:

a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;
b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (db) ou mais, aferida por audiograma nas freqüências de 500 hz, 1000 hz, 2000 hz e 3000 hz;[8]

c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os

[8] É importante compreender essas características de deficiências mencionadas nos decretos:

a) paraplegia: perda transitória ou definitiva da capacidade de realizar movimentos devido à ausência de força muscular de ambos os membros inferiores. A causa mais freqüente é a lesão medular por traumatismos;
b) paraparesia: perda parcial das funções motoras dos membros inferiores;
c) monoplegia: perda total das funções motoras de um só membro (podendo ser membro superior ou inferior);
d) monoparesia: perda parcial das funções motoras de um só membro (podendo ser membro superior ou membro inferior);
e) tetraplegia: perda total das funções motoras dos membros inferiores e superiores;
f) tetraparesia: perda parcial das funções motoras dos membros inferiores e superiores;
g) triplegia: perda total das funções motoras em três membros;
h) triparesia: perda parcial das funções motoras em três membros;
i) hemiplegia: paralisia da metade do corpo. Compromete a metade da face, braço e pernas do mesmo lado. Relaciona-se a infartos, hemorragias ou tumores do sistema nervoso central;
j) hemiparesia: perda parcial das funções motoras de um hemisfério do corpo (lado direito ou lado esquerdo);
k) ostomia: é uma intervenção cirúrgica que permite criar uma comunicação entre o órgão interno e o exterior, com a finalidade de eliminar os dejetos do organismo. A nova abertura que se cria com o exterior se denomina de ostoma. A ostomia que afeta o aparelho digestivo chama-se ostomia digestiva e o conteúdo eliminado para o exterior são as fezes; já a ostomia urinária é aquela que afeta o aparelho urinário e o conteúdo eliminado para o exterior é a urina. A razão para se criar uma ostomia ocorre por perfurações acidentais no abdômen, câncer no reto, no intestino grosso e na bexiga (neste caso, a bexiga é removida e a urina é desviada para uma ostoma; o desvio da urina é também necessário em pacientes com ferimentos ou anormalidades congênitas que impedem a bexiga de funcionar normalmente);
l) amputação ou ausência de membro: perda total de um determinado segmento de um membro (superior ou inferior);
m) paralisia cerebral: lesão de uma ou mais áreas do sistema nervoso central, tendo como conseqüência, alterações psicomotoras, podendo ou não causar deficiência mental;
n) nanismo: anomalia do desenvolvimento com insuficiência do crescimento somático; é uma forma de hipodesenvolvimento corporal acentuado, atribuível a causas diversas – endócrinas, circulatórias etc – e que pode ou não apresentar desproporcionalidade entre as várias porções constituintes do corpo; pode ou não apresentar também retardo mental; a altura máxima limite é fixada na literatura médica em 1,40m;
o) membros com deformidade congênita ou adquirida: a pessoa que nasce com deformidade dos membros superiores ou inferiores; sem mãos ou pés, completos; com braços ou pernas atrofiados.
p) anacusia: surdez total

> casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;
>
> d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:
> 1. comunicação;
>
> 2. cuidado pessoal;
> 3. habilidades sociais;
> 4. utilização dos recursos da comunidade;
> 5. saúde e segurança;
> 6. habilidades acadêmicas;
> 7. lazer; e
> 8. trabalho;
>
> e) deficiência múltipla: associação de duas ou mais deficiências; e
>
> II – pessoa com mobilidade reduzida, aquela que, não se enquadrando no conceito de pessoa portadora de deficiência, tenha , por qualquer motivo, dificuldade de movimentar-se, permanente ou temporariamente, gerando redução efetiva da mobilidade, flexibilidade, coordenação motora e percepção.

Esta regulamentação referiu-se a conceitos de pessoas com deficiências estipulados em outra norma jurídica, ao citar a Lei nº 10.690 que, entre outras coisas, altera dispositivos da Lei 8.989 de 24 de fevereiro de 1995, a qual dispõe sobre a isenção de imposto sobre produtos industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros:

> Art. 1º Ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os automóveis de passageiros de fabricação nacional, equipados com motor de cilindrada não superior a dois mil centímetros cúbicos, de no mínimo quatro portas inclusive a de acesso ao bagageiro, movidos a combustíveis de origem renovável ou sistema reversível de combustão, quando adquiridos por:
>
> (...)
>
> IV- pessoas portadoras de deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autistas, diretamente ou por intermédio de seu representante legal;

Embora esteja institucionalmente formalizada a concepção da deficiência, a sociedade brasileira parece lidar com o tema ainda hoje como se existisse tão somente a categoria de deficientes físicos. As pessoas com outras deficiências que não as físicas padecem ainda mais do alijamento social. São pessoas estigmatizadas por causa de suas condições biopsicológicas, esquecidas tanto pela sociedade e preteridas pelas empresas

na colocação em vagas de postos de trabalho quanto pelo próprio Estado na formulação das leis.

Sob esta ótica, a Lei 10.048, de 2000, que cuidou da prioridade no atendimento a determinadas categorias de pessoas, logo em seu artigo primeiro explicitou o dimorfismo institucional entre a categoria de pessoas com deficiência ao estabelecer que:

> Art. 1º As pessoas portadoras de deficiência física, os idosos com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.

Este dimorfismo conceitual deixou transparecer um certo descaso, despreparo ou descuido com o tema da deficiência. A reparação somente ocorreu com a alteração deste artigo introduzida pela Lei 10.741, denominada de Estatuto do Idoso, em 2003, que alterou a idade para sessenta anos e suprimiu a palavra "física" depois de deficiência.

Também pode ser evidenciado o dimorfismo institucional na Lei nº 8.666/93, que trata das Licitações e Contratos da Administração Pública, ao incluir, entre as hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, XX), a contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

III O mercado de trabalho para as pessoas com deficiência

3.1 O sistema de cotas no Brasil: concepção e principais pontos críticos

O mercado de trabalho e a própria construção do mercado de trabalho para as pessoas com deficiência é uma estrutura institucional criada pelo Estado e não existe num vazio abstrato, porque a vida econômica está imbricada nas relações sociais (POLANYI, 2000). No enfoque durkheimiano, a existência e o funcionamento do mercado não podem ser explicados sem que se recorra às instituições e representações sociais (STEINER, 2006). Sob esta ótica, o mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, portanto, nasceu em face da construção e regulamentação de um arcabouço institucional-legal próprio.

Para se compreender a inserção da mão de obra de pessoas com deficiência no mercado de trabalho é preciso ter em mente que o sistema capitalista consiste numa série de instituições, inclusive o próprio mercado como instituição, a existência de instituições formais e informais, as empresas como instituições de produção e o Estado como criador e regulador das instituições, o que lhe legitima politicamente a construir um mercado de trabalho para as pessoas deficientes. Nesse sentido, (CHANG, 2002, p.114) afirma que:

> O Estado está, por um lado, constantemente envolvido na criação de novos mercados e, portanto, ocupado em estabelecer os novos direitos e obrigações necessários ao seu funcionamento e, por outro, empenhado em modificar a estrutura de direitos-obrigações existente a fim de acomodá-los.

Observando o mercado como um constructo político, vê-se que ele é permeado por lutas e arranjos ambientais e institucionais (CHANG, 2002, p.117):

> As lutas mais recentes por direitos em áreas como o meio ambiente, o tratamento igual dos sexos e das etnias e a proteção ao consumidor são lembretes de que nunca terão fim as lutas políticas que cercam o estabelecimento, a manutenção e a modificação das estruturas de direitos-obrigações que alicerçam o mercado.

Sob este espectro de lutas políticas, também há de se adicionar a luta pelos direitos-obrigações das pessoas com deficiência de inserção no mercado de trabalho. Portanto, as instituições são encaradas não como simples coerções ao comportamento dos indivíduos pré-moldados e inalteráveis, mas se considera que elas próprias também moldam os indivíduos. A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (SEN, 2000). Inclui-se, dentro do espectro destas oportunidades, a construção e a justiça social do mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, mesmo que contrariando alguns interesses particulares (CARSON, 1992, p. 182):

> Os pobres, os idosos e outros elementos também têm que ser servidos. Os pobres, os idosos e outros elementos exigem também proteção e muitas dessas intervenções podem produzir efeitos que não consultam os interesses imediatos das empresas. Não é de surpreender - mais uma vez em termos de bom senso, não de teoria econômica - que a maioria das firmas não goste de seriedade em transações financeiras, honestidade em publicidade, certas políticas antitruste e regulamentadoras, salário mínimo, OSHA (Administração de Segurança e Saúde no Emprego), EPA (Agência de Proteção Ambiental).

Os mercados, de um modo geral, se apóiam em instituições que determinam quem tem direito de dele participar. Um mercado de trabalho, por exemplo, é afetado não só pelas regulamentações formais do Estado e do setor privado, como as próprias leis que regulam as qualificações profissionais, normas dos sindicatos e das associações profissionais, como também pelas convenções sociais referentes à casta, ao gênero e à etnia (CHANG, 2002). Este ponto é um dos problemas que as pessoas com deficiência vêm enfrentando para fazerem-se incluir ou fazerem valer seu direito a uma vaga no mercado formal de trabalho, uma vez que as instituições, ao tempo em que, por um lado, criam as oportunidades, restrinjam-nas por outro. E neste aspecto, a atuação do Estado para corrigir estas distorções, põe em evidência a reação negativa das empresas (CARSON, 1992, p. 182):

> [...] para produzir certos resultados econômicos politicamente desejáveis e, mais importante ainda, quando seus atos podem situar-se bem dentro dos contornos teoricamente justificáveis do raciocínio econômico para corrigir falhas e imperfeições do mercado, é em geral previsível a reação negativa da comunidade empresarial. Nessas circunstâncias, as ameaças reais ou imaginadas aos lucros são invariavelmente apresentadas como ameaças à ordem econômica.

As instituições também repercutem na estruturação política e na formação da agenda pública e, sob este aspecto, a visão institucionalista de mercado (ESPINO, 1999, p. 36):

> En general, la visión institucionalista concibe el mercado como una institución compleja, que es resultado de los arreglos económicos, sociales e institucionales a los cuales llegan os individuos, y que opera simultáneamente en la sociedad, la política y la economía. En este sentido, el mercado no es el único, ni el mejor mecanismo de asignación de recursos; por el contrario, se admite que las instituciones públicas y privadas, directamente o a través del mercado, contribuyen significativamente a cambiar la asignación de recursos, contribuyendo a la mayor o menor eficiencia económica.

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Possuem não apenas atributos diferenciados como também são diferentes as idéias, valores, interesses e aspirações, desempenhando, portanto, papéis diferentes no decorrer de sua existência (RUA, 1997). Os seres humanos são profundamente diversos; diferentes uns dos outros não somente em características externas (riquezas herdadas, ambiente social), mas também em características pessoais (idade, sexo, propensão à doença, aptidões físicas e mentais). Deste modo, a avaliação das demandas de igualdade tem que se ajustar à existência de uma diversidade humana generalizada (SEN, 2001). Portanto, a sociedade não é uma simples soma de indivíduos. A associação dos indivíduos representa uma realidade específica que tem as suas características próprias. Mas, entretanto, nada se pode produzir de coletivo se não houver consciências particulares (DURKHEIM, 2001).

Nesse sentido, são agentes definidores de políticas públicas, tais como a política de cotas no mercado de trabalho para os deficientes, além de instituições internacionais, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais que reivindicam participação nas decisões políticas e proteção aos direitos fundamentais. Sob este prisma, os interesses de uma sociedade evidentemente podem não convergir para um objetivo comum, cabendo pois, à política, a função de conciliação destes conflitos.

A condição para que uma determinada questão, como neste caso a reserva de vagas no mercado de trabalho para as pessoas deficientes, se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento como um assunto público (FUKS, 2000) ou reconhecível como interesse público quando assim é qualificado pela lei ou pelo direito, como exatamente se faz no processo de formação da política pública, sancionando determinados

fins e objetivos, definindo-os legitimamente como a finalidade da atividade administrativa, que não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia (BUCCI, 2006). Mais do que isso, a construção das oportunidades sociais, como política pública voltada para a inserção laborativa e econômica das pessoas deficientes, permite a sua participação no processo de desenvolvimento do país (SEN, 2000, p. 170):

> No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativa da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica.

Portanto, as políticas públicas de um modo geral, e especificamente, a voltada para a construção social de um mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, surgem em atendimento às demandas da sociedade, as quais podem ser de natureza as mais díspares, em cada momento histórico. Nesse sentido, não se deve ater à política de cotas, política pública que é, a partir de um determinismo jurídico, fundamentado em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, pois o pensamento tão somente jurisdicionalizado leva-a a ser definida tendo como parâmetro unicamente o bem comum e este bem comum seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais, o que nega a possibilidade do aparecimento de uma dinâmica conflitiva, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos ou classes sociais (BONETTI, 2006). Desse modo, a construção da política de cotas traz, em seu bojo, estes aspectos conflitivos.

Assim, sob uma percepção histórica, o sistema de cotas empregatícias surgiu na Europa devassada pelas Guerras, no início do século XX, como forma de acomodação dos ex-combatentes mutilados ao mercado formal de trabalho, uma vez que estavam sobrecarregando a previdência social destes países (PASTORE, 2000; LOPES, 2005). A OIT recomendava a aprovação de leis que obrigavam entidades públicas e privadas a empregar certo número de pessoas deficientes por causa das guerras, o que, posteriormente, foi estendido a todas as pessoas com deficiência. O conceito de sistema de reserva legal de vagas ou sistema de cotas pode ser compreendido como (LOPES, 2005, p. 93):

> O mecanismo compensatório utilizado para inserção de determinados grupos sociais, facilitando o exercício dos direitos ao trabalho, à educação, à saúde, ao esporte etc. É uma forma de ação afirmativa com o intuito de tentar promover a igualdade e o equilíbrio de oportunidades entre os diversos grupos sociais.

Os primeiros países que aderiram ao sistema de cotas foram Inglaterra e a Holanda, seguidos pela Grécia, Luxemburgo, Espanha, Irlanda, Bélgica (PASTORE, 2000). Gradativamente outros países também passaram a adotar o sistema de cotas, porém já nas primeiras normas, Alemanha, Áustria, França, Itália e Polônia estabeleceram que, desde que justificado, os empregadores poderiam não preencher a cota com ex-combatentes, caso em que ficavam obrigados a contribuir para um fundo público destinado à habilitação e reabilitação profissionais das pessoas com deficiência (PASTORE, 2000), o que caracterizou a combinação do sistema de cotas com o sistema de cota-contribuição (LOPES, 2005).

O Brasil adotou o sistema de cotas puro. Este sistema de cotas está atrelado ao conceito de habilitação e reabilitação. Exige a vinculação empregatícia direta com o empregador e excluiu a possibilidade de substituição, ainda que parcialmente, da reserva de vagas pela contribuição a fundos. O sistema de cotas, no Brasil está institucionalizado no artigo 93 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os "Planos de Benefícios da Previdência Social", ao determinar:

> A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:
>
> I – até 200 empregados.....2%
> II - de 201 a 500.....3%
> III - de 501 a 1000.....4%
> IV - de 1.001 em diante.....5%
>
> §1º A dispensa de trabalhador reabilitado ou de deficiente habilitado ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a imotivada, no contrato por prazo indeterminado, só poderá ocorrer após a contratação de substituto de condição semelhante.

A não observância por parte das empresas desse preceito legal é considerada prática discriminatória proibida pela Constituição Federal.

Uma das principais críticas ao sistema de cotas é o de que ele provoca discriminação no mercado de trabalho e permite às empresas manipulá-lo. Uma vez reservada uma vaga para um portador de deficiência está-se excluindo um não-portador. A manipulação ocorre quando a empresa que não quer contratar pessoa com deficiência eleva as exigências de qualificação de modo a reduzir a um mínimo o número de candidatos potenciais (PASTORE, 2000).

No plano econômico, atribui-se o principal problema da reserva de vagas à falta de estímulo governamental para as empresas promoverem as novas contratações. O argumento central é que faltam incentivos e facilitação às empresas para adaptações dos locais de trabalho e aquisição de equipamentos (PASTORE, 2000; KALUME, 2005) ou bônus e estímulos para a contratação de pessoas com deficiência como forma de minimizar os gastos (LOPES, 2005). A lógica deste argumento é de que os sistemas baseados em estimulação e punição econômica são mais bem aceitos pelas empresas enquanto que, sob o critério unicamente jurídico, elas buscam estratégias que lhes legitimam descumprir a norma legal.

Outro apontamento crítico ao sistema de cotas defendido pelas empresas é o de que somente poderiam cumprir a cota mediante demissão de igual número de trabalhadores não deficientes, uma vez que, com o quadro de pessoal preenchido, não têm como suportar acréscimos de custos (PASTORE, 2000; KALUME, 2005; LOPES, 2005). Por outro lado, empresas de determinados setores econômicos vêm justificando juridicamente, que dadas às características de riscos e insalubridade de suas atividades, é inadequada a contratação de pessoas com deficiência; razão pela qual estas empresas julgam legítima a sua exclusão do sistema de cotas (KALUME, 2005; LOPES, 2005).

Critica-se o sistema de cotas também pelo fato de que, uma vez que a empresa a ele aderiu não tem mais como abandoná-lo, pois para a demissão de um trabalhador portador de deficiência, outro deve ser previamente contratado (PASTORE, 2000; KALUME, 2005; LOPES, 2005). Sobre esta temática, as instâncias superiores da Justiça do Trabalho têm-se decidido pela reintegração destes trabalhadores quando a empresa não comprova o cumprimento de sua cota.

Questão não menos controvertida diz respeito ao grau de deficiência que deva ter o trabalhador para que a empresa possa incluí-lo em sua cota. A crítica ao sistema de cotas é que a legislação brasileira não tem uma boa definição de quem é o portador de deficiência (PASTORE, 2000), pois permitiu o surgimento de um dimorfismo institucional da deficiência captado estrategicamente pelas empresas. A admissão de deficiente implica em modificações arquitetônicas, aquisição de equipamentos adaptados e treinamento de pessoal; custos que as empresas não querem incorrer (PASTORE, 2000; KALUME, 2005; LOPES, 2005). Deste modo, evidencia-se uma seletividade pelas empresas das pessoas com deficiência para o cumprimento de sua cota.

Estratégias adotadas pelas empresas e legitimadas por rearranjos institucionais com interpretações da lei em desfavor às pessoas com deficiência fundamentam o entendimento de que é possível aplicar a cota sobre a quantidade de cargos e não sobre o total de funcionários da empresa. Firmou-se na teoria uma posição de que as cotas devam ser aplicadas tão somente sobre a quantidade de cargos e não sobre o total de funcionários da empresa (KALUME, 2005). Também se dividem as opiniões acerca das frações resultantes da aplicação dos percentuais das cotas. Não deve haver arredondamento para o primeiro número inteiro subseqüente, uma vez que não há previsão legal com esta determinação (KALUME, 2005). Outra é a posição dos que admitem o arredondamento para cima, com interpretação extensiva e analógica das cotas no âmbito da administração pública, tendo em vista que o §2º do artigo 37, do Decreto nº 3.298/99, assim literalmente determinou (LORENTZ, 2006; FONSECA, 2006).

De outro ponto de vista, tem-se que o Brasil instituiu uma política de ampliação de oportunidades, reconhecendo que as desigualdades têm origem em todos os setores sociais. Sob esta lógica, trata-se o sistema de cotas de ação afirmativa que visa atingir a igualdade de oportunidades, oferecendo meios institucionais diferenciados para o acesso das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho (LORENTZ, 2006), ratificada pelas convenções internacionais e constitucionalmente formalizada. Sem a obrigatoriedade legal das cotas, estariam comprometidas quase todas as possíveis políticas de trabalho das pessoas com deficiência no Brasil (LORENTZ, 2006).

Aqueles que defendem o sistema de cotas puro vêem com restrição os argumentos favoráveis à criação de um fundo para a cidadania, para o qual contribuiriam as

empresas que, por quaisquer que sejam os seus motivos não empregam as pessoas com deficiência. O argumento central é que desta forma estaria se institucionalizando e legitimando a prática discriminatória mediante pagamento monetário.

Nas discussões tratadas pela literatura acerca do sistema de cotas, percebe-se, portanto, a existência de um embate entre os argumentos jurídicos, de um lado, e a visão economicista do outro. A defesa de tratamento estritamente jurídico, com ênfase nos direitos civis, enfatiza a necessidade de o Estado criar mecanismos legais de restrição às discriminações, impondo sanções e penalidades para os infratores. Do outro lado, na filosofia da economia de mercado, a ênfase é colocada na necessidade de se prover recursos e estímulos para reação dos agentes econômicos (PASTORE, 2000).

O modelo de sistema de cotas já era previsto no ordenamento institucional brasileiro pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que tratava sobre a Lei Orgânica da Previdência Social ao dispor que (Art. 55):

> Art. 55. As empresas que dispuserem de 20 (vinte) ou mais empregados serão obrigadas a reservas de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) de cargos, para atender os casos de readaptados ou reeducados profissionalmente, na forma que o regulamento desta lei estabelecer.

Histórica e institucionalmente, pois, as preocupações legislativas concernentes à reserva de mercado de trabalho, em favor das pessoas com deficiência concentraram-se, de início na legislação da Previdência Social.

O sistema de cotas brasileiro expressamente alude a duas categorias de atores sociais a quem são reservadas as vagas no mercado de trabalho: os beneficiários reabilitados e as pessoas portadoras de deficiência. Portanto, duas são as categorias de mão de obra que as empresas podem utilizar para cumprir a sua cota. Quando o legislador menciona "habilitado" refere-se a deficiente de qualquer origem, preparado para o mercado de trabalho; quando se refere a "reabilitado", indica claramente que o deficiente possuía uma habilitação que já desenvolvia e que por qualquer circunstância jurídica, doença ou por acidente de qualquer natureza deva passar por reabilitação profissional (KALUME, 2005).

A habilitação e a reabilitação profissional são tratadas em vários ordenamentos jurídicos. No âmbito da Previdência Social, o Decreto nº 3.048/99, estatui que:

> Art. 136 – A assistência (re) educativa e de (re) adaptação profissional, instituída sob a denominação genérica de habilitação e reabilitação profissional, visa proporcionar aos beneficiários, incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independentemente de carência, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios indicados para proporcionar o reingresso no mercado e no contexto em que vivem.
>
> (...)
>
> §2º - As pessoas portadoras de deficiência serão atendidas mediante celebração de convênio de cooperação técnico-financeira.

A habilitação e a reabilitação profissional também foram abordadas pela Lei de Cotas, estipulando que:

> Art.89 – A habilitação e a reabilitação profissional deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re) educação e de (re) adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e ao contexto em que vive.

A reabilitação profissional compreende: a) fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio na locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional; b) a reparação ou substituição dos aparelhos mencionados anteriormente, desgastados pelo uso normal ou por ocorrência estranha a vontade do beneficiário; c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário. Concluído o processo de habilitação ou reabilitação social e profissional, a Previdência Social emite certificado individual, indicando as atividades que poderão ser exercidas pelo beneficiário, nada impedindo que exerça outra para a qual se capacitar.

O Decreto nº 3.298/99, regulamentador da Lei dos Deficientes (Lei nº 7.853/89), também cuidou do tema da habilitação e da reabilitação em diversos artigos. No

capítulo VII "Da equiparação de oportunidades" destaca que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal prestarão à pessoa com deficiência os seguintes serviços: a) reabilitação integral entendida como o desenvolvimento das potencialidades da pessoa com deficiência, destinada a facilitar sua atividade laboral, educativa e social; b) formação profissional e qualificação para o trabalho; c) escolarização em estabelecimentos de ensino regular com a provisão dos apoios necessários ou em estabelecimentos de ensino especial; d) orientação e promoção individual, familiar e social.

No capítulo que cuida da saúde, destaca-se que se incluem, na assistência integral à saúde e a reabilitação da pessoa com deficiência, a concessão de ajuda técnica[9], isto é, os elementos que permitem compensar uma ou mais limitações funcionais motoras, sensoriais ou mentais da pessoa com deficiência, com o objetivo de permitir-lhe superar as barreiras da comunicação e da mobilidade e de possibilitar sua plena inclusão social. Também é considerado pelo Decreto nº 3.298/99, como parte integrante do processo de reabilitação, o provimento de medicamentos que favoreçam a estabilidade clínica e funcional e auxiliem na limitação da incapacidade, na reeducação funcional e no controle das lesões que geram incapacidades.

Quanto aos aspectos para acesso à educação profissionalizante pelas pessoas com deficiência, o Decreto determina que (Art. 28):

> Art. 28 – O aluno portador de deficiência matriculado ou egresso do ensino fundamental ou médio, de instituições públicas ou privadas, terá acesso à educação profissional, a fim de obter habilitação profissional que lhe proporcione oportunidades de acesso ao mercado de trabalho.
>
> §1º - A educação profissional para a pessoa portadora de deficiência será oferecida nos níveis básico, técnico e tecnológico, em escola regular, em instituições especializadas e nos ambientes de trabalho.
>
> §2º - As instituições públicas e privadas que ministram educação profissional deverão, obrigatoriamente, oferecer cursos profissionais de nível básico à pessoa portadora de

[9] Estas ajudas técnicas são do tipo: a) próteses auditivas, visuais e físicas; b) órteses que favoreçam a adequação funcional; c) equipamentos e elementos necessários à terapia e a reabilitação da pessoa com deficiência; d) equipamentos, maquinarias e utensílios de trabalho especialmente desenhados ou adaptados para uso por pessoa com deficiência; e) elementos de mobilidade, cuidado e higiene pessoal necessários para facilitar a autonomia e segurança da pessoa com deficiência; f) elementos especiais para facilitar a comunicação, a informação e a sinalização para a pessoa com deficiência; g) equipamentos e material pedagógico especial para educação, capacitação e recreação das pessoas com deficiência; h) adaptações ambientais e outras que garantam o acesso, a melhoria funcional e autonomia pessoal; i) bolsas coletoras para os portadores de ostomia

> deficiência, condicionando a matricula à sua capacidade de aproveitamento e não seu nível de escolaridade.
> §3º - Entende-se por habilitação profissional o processo destinado a propiciar à pessoa portadora de deficiência, em nível formal e sistematizado, aquisição de conhecimentos e habilidades especificamente associados a determinada profissão ou ocupação.

O Decreto nº 3.298/99, que regulamentou a Lei nº 7.853/89, esclarece que a pessoa com deficiência, beneficiária ou não do Regime Geral de Previdência Social, tem direito às prestações de habilitação e reabilitação profissional para capacitar-se a obter trabalho, conservá-lo e progredir profissionalmente.

A reabilitação é a atenção que é prestada às pessoas com deficiência, geralmente após um acidente, enquanto a habilitação é o conjunto de atividades voltadas para quem traz uma limitação de nascença e ainda para os que precisam se qualificar para desempenhar determinadas funções no mundo do trabalho (PASTORE, 2000). O conceito legal também pode ser encontrado no artigo 31 do Decreto nº 3.298/99:

> Art.31 – Entende-se por habilitação e reabilitação profissional o processo orientado a possibilitar que a pessoa portadora de deficiência, a partir da identificação de suas potencialidades laborativas, adquira o nível suficiente de desenvolvimento profissional para ingresso e reingresso no mercado de trabalho e participar da vida comunitária.

Os serviços de habilitação e reabilitação profissional deverão estar dotados dos recursos necessários para atender às pessoas deficientes independentemente da origem de sua deficiência, desde que possa ser preparada para trabalho que lhe seja adequado e tenha perspectiva de obter, conservar e nele progredir.

Os aspectos abordados acerca da habilitação e da reabilitação profissional denotam a presença institucional do paradigma de suporte, com disponibilização de instrumentos às pessoas com deficiência para viabilizar a sua inclusão social; mas, por outro lado, evidenciam ainda uma vez mais a presença também do paradigma de serviços que, centralizado na pessoa com deficiência, enfatiza a necessidade da sua preparação. Sob esta ótica, a maioria dos programas referentes à reabilitação prioriza aqueles que já estiveram

empregados em detrimento às pessoas com deficiência que nunca trabalharam (PASTORE, 2000).

Todavia, na atualidade, a despeito do arcabouço institucional e a imposição legal de construir um mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, principalmente através da reserva de vagas, a política governamental brasileira vem enfrentando problemas e restrições de matizes os mais diversos. As tentativas de inserir as pessoas com deficiência no mercado de trabalho ocorrem em um momento histórico de dupla importância face às significantes mudanças ambientais que se promovem no mundo do trabalho. De um lado, ressalta-se a influência do movimento de globalização socioeconômica, modificando as relações sociais de produção em um plexo que culmina em elevada onda de geração de desemprego e subemprego em países periféricos, onde se concentra o maior índice de pessoas deficientes. De outro, cabe mencionar as constantes tentativas políticas de minimizar a participação do Estado nos assuntos econômicos.

O mercado oficial de trabalho foi lançado, portanto, num beco sem saída. De um lado, um grande número de desocupados em busca do emprego e, de outro, vão sumindo os postos de trabalho disponíveis, que crescem num ritmo muito mais lento do que o número de postulantes, em função das próprias mudanças estruturais no mercado de trabalho (MASI, 2001). As mudanças globais que acontecem na organização produtiva das empresas e no discurso de redefinição do papel do Estado na sociedade evidenciam, por um lado, (BONETTI, 2006, p. 92), que:

> Alguns fatores, como o novo perfil da organização produtiva que determina uma relação competitiva e seletiva dos sujeitos sociais na disputa dos espaços, na luta pela inserção social, e o novo perfil da organização política (do Estado), afinado com as exigências da organização produtiva, não mais garantem o pleno emprego e a plenitude da cidadania, preferindo que os sujeitos sociais se lancem na dinâmica da competitividade assumindo a responsabilidade pela aquisição do conhecimento socialmente requisitado.

Por outro lado, frisa-se que a reforma do Estado, consubstanciada em problemas fiscais e de desempenho ineficiente na atividade governativa, levou os países capitalistas de um modo geral ao reexame e reformulação de suas políticas de proteção social (CARNEIRO e SOUZA, 2007). Seguindo essa linha de raciocínio indubitavelmente se

esbarra na percepção de baixa capacidade de *enforcement* do Estado para fazer valer outros mecanismos de construção política em atenção aos necessitados.

Não há previsão de verbas orçamentárias para dar suporte as ações de inclusão das pessoas com deficiência, a não ser na reabilitação do INSS (PASTORE, 2000; LORENTZ, 2006), para seu assessoramento na fase pré-contratual e tampouco na contratual, o que poderia ser feito custeando-se parte ou todo o custo de ajustes e adaptações na admissão e manutenção de emprego destes cidadãos, o que se caracterizaria como uma ação afirmativa (LORENTZ, 2006). As diretrizes e objetivos da política nacional em atenção às pessoas com deficiência soam gigantescos, mas os meios disponíveis para materializá-los, as provisões, tornam seu alcance, por enquanto, muito remoto. Na verdade, o trabalho é imenso, mas muito parcos são os recursos alocados para a grandiosidade da pretensão (KALUME, 2005). E é sob este contexto que está inserida a política de cotas para as pessoas com deficiência no Brasil, abarcando, no direito, as concepções de ações afirmativas ou discriminação positiva, sob o espectro institucional moldado nas convenções internacionais da OIT e ONU.

Deste modo, a luta histórica travada pelas pessoas com deficiência contra a segregação social tem os mesmos preceitos da luta pela desconstrução de valores éticos que sustentam e legitimam a sociedade capitalista pautada na desigualdade social, que privilegia uma capacidade produtiva massificada, num jeito cartesiano de pensar modelos economicamente produtivos que matam a singularidade e a subjetividade (PINHEIRO, 2003).

A Constituição Brasileira de 1988 fez uma opção expressa pela consideração de isonomia diferenciada para as pessoas com deficiência, no âmbito do direito material, conforme explicita o artigo 37, VIII; artigo 7º, XXX; artigo 227, II etc, e pela normatização internacional ratificada das convenções internacionais, em que se fundamenta a tentativa de efetivação da justiça social como um dos pilares do novo modelo de sociedade e de desenvolvimento. Nesta direção o pensamento de que (RUEDIGER; RICCIO, 2005, p. 27-28):

> As constituições contemporâneas, como pactos direcionados para o futuro, têm entre seus princípios a manutenção da ordem jurídica e de seus fundamentos, mas incorporam elementos indicadores de transformação social. Promover a igualdade significa permitir o acesso aos instrumentos materiais que a efetivam. Desta forma, a idéia de justiça compreende a utilização de políticas públicas como elementos de sua efetivação.

Portanto, sob este manto institucional, as pessoas com deficiência têm amparo para pleitear ações afirmativas não porque o poder judiciário pode realisticamente criá-las ou concedê-las, mas sim porque a Constituição Federal de 1988, através do devido processo legislativo, expressamente já havia feito tal previsão (LORENTZ, 2006). Mas, ainda assim, percebe-se uma dualidade na questão da autonomia das pessoas com deficiência. De um lado, tem-se a luta dos movimentos sociais engajados na busca desta autonomia, repelindo o caráter assistencialista da política pública, tendo em vista a sua própria construção histórica. De outro, constata-se, na realidade, que longe estão de se sustentarem autonomamente no mercado de trabalho, face às estratégias organizacionais centradas num racionalismo econômico. Por estas razões, esta quase-autonomia ainda carece ser guiada pelas mãos do Estado e nesse sentido implica que (LOPES, 2005, p. 86):

> As ações afirmativas traduzem uma idéia de Estado promovente e atuante, mas sem a conotação de autoritarismo. A interferência do Estado é justificada como forma de conseguir a paz social e o próprio desenvolvimento econômico do país que são, inegavelmente, obstados quando a discriminação marginaliza um ou mais grupos do processo produtivo. Modernamente, o que se pode constatar é que o Estado Democrático de Direito e proteção contra as práticas discriminatórias são conceitos indissociáveis.

Contudo, a defesa da cidadania e do direito das pessoas com deficiência ao mercado formal de trabalho é atitude muito recente em nossa sociedade (MAZZOTA, 2005) e vem instada num plexo institucionalizado em órbita global, principalmente capitaneado por países do Primeiro Mundo, que já conseguiram superar as barreiras mais rudimentares para a inclusão social, o que ainda está muito distante os países pobres. A defesa das ações afirmativas é feita por um Repertório da OIT, inspirado nos princípios norteadores da Convenção Internacional nº 159, de 1983, que preconiza uma série de medidas de não discriminação, isto é, de ações afirmativas (ou discriminações positivas) para as pessoas deficientes no tocante à obtenção e conservação de um trabalho digno (LORENTZ, 2006). E é nesse sentido que se instituiu no Brasil a política de reserva (cotas) no mercado de trabalho para as pessoas com deficiência[10].

[10] A discussão acerca do artigo 93 da Lei .213/91, tratar-se de modalidade de garantia provisória de emprego ou mero impedimento de dispensa, já alcançou os Tribunais do Trabalho. Nessa órbita, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) divulgou acórdão da 4ª Turma (RR 42742/2002), o qual convalida o posicionamento de que o empregado deficiente dispensado deverá ser reintegrado à empresa, até a contratação de outro em seu lugar.

3.2 A fiscalização e enforcement do sistema de cotas

As ações fiscais para acompanhamento do cumprimento das cotas empregatícias no mercado de trabalho brasileiro somente se iniciaram, de fato, a partir de regulamentação efetuada pelo Decreto nº 3.298, de 1999. Através deste decreto, ficou estabelecida ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a competência para estabelecer a sistemática de fiscalização, avaliação e controle das empresas, instituindo procedimentos e formulários que propiciem estatísticas sobre o número de empregados com deficiência e de vagas preenchidas.

Visando dissipar divergências de interpretação dos normativos legais quanto aos procedimentos da fiscalização pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), espalhadas pelo País, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) baixou a Instrução Normativa nº 23/2001 em substituição a de nº 13/1999, com o objetivo de estabelecer uma rotina de inspeção do trabalho e padronização da fiscalização.

Para esta ação fiscal, as empresas sujeitas à obrigatoriedade das cotas, pesquisadas nos próprios bancos de dados do MTE, principalmente através da RAIS e CAGED, são convocadas pela DRT para participar de uma "mesa de entendimento" da qual poderá resultar um termo de compromisso. Apurado que a empresa está descumprindo a imperatividade legal de empregar pessoas com deficiência, lhe é concedido um prazo de 120 dias ou mais para sanar a irregularidade. Este acordo é lavrado pelo auditor fiscal no Livro de Inspeção do Trabalho (LIT), independentemente da fiscalização de rotina, tendo em vista que o objetivo, num primeiro momento, não é a punição ao empregador, mas sua orientação e conscientização da importância social no cumprimento deste imperativo legal.

Também a 6ª Turma do TST confirmou, em fins de 2006, por unanimidade, o direito de um trabalhador, com deficiência física, ser reintegrado à empresa. A conduta da empresa, nesse caso, segundo o acórdão, violou a Lei nº 8.213/91. O mesmo entendimento também foi o da 4ª Turma do TST, no julgado RR 869/2004-242-02-00.3, publicado em janeiro de 2007, revogando decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo, por não ter concedido o direito à reintegração de trabalhador deficiente demitido. Segundo o ministro Barros Levenhagen, relator da decisão, não se trata de concessão de uma garantia de emprego por tempo indeterminado, mas, sim, de garantia provisória, subordinada à comprovação de contratação de substituto de condição semelhante. A aplicação do entendimento ao caso concreto assegurou a concessão do recurso para a reintegração do trabalhador ao serviço com o pagamento dos salários vencidos e vincendos, que deixaram de ser pagos no intervalo entre a decisão judicial e a efetiva volta à empresa. A participação direta dos tribunais do trabalho em julgados recentes convalida e ratifica a idéia de modificação do ambiente e do arranjo institucional que envolve as pessoas com deficiência, trazendo para a realidade novos paradigmas.

Todavia, fracassadas as rodadas de negociação e aplicadas multas por descumprimento de norma legal, são lavrados os autos de infração, encaminhados para o Ministério Publico do Trabalho (MPT) para instauração de procedimentos especiais que permitem exigir das empresas o cumprimento das cotas perante a Justiça do Trabalho.

Assim, sempre que houver ações públicas, coletivas ou individuais, de interesses de pessoas com deficiência, o Ministério Público[11] intervirá obrigatoriamente como fiscal do cumprimento da lei. A organização e o estatuto do Ministério Público da União estão regulamentados na Lei Complementar nº 75, de 1993. O MPT, através de suas Procuradorias Regionais do Trabalho, localizadas em cada Estado da Federação, atua intervindo nas lides trabalhistas ajuizadas no âmbito da Justiça do Trabalho procedendo a fiscalização da relação capital-trabalho e da ordem jurídica e agindo para regularizar situações ilegais quando envolvidos interesses coletivos e difusos de forma preventiva, investigando denúncias através da instauração de inquérito civil público ou de forma repressiva, com ajuizamento de ações cabíveis junto à Justiça do Trabalho.

A Lei Orgânica do Ministério Público da União, no artigo 83, elenca as atribuições do Ministério Público do Trabalho:

> Art 83 – Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho:
> I – promover as ações que lhes sejam atribuídas pela Constituição Federal e pelas leis trabalhistas; (...)
> III – promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; (...)
> V – propor as ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes das relações de trabalho;

[11] O Ministério Público do Trabalho, assim como a própria Justiça do Trabalho, tem a sua origem histórica na necessidade de composição dos conflitos decorrentes das relações laborais, que se aguçaram a partir da Revolução Industrial e do crescente processo migratório do campo para a cidade, motivado, principalmente, pela substituição do extrativismo e da produção agrícola pela industrialização no século XX (SIMÓN, 2006).

Para a plena realização de suas atividades, o Ministério Público do Trabalho, nos procedimentos de sua competência, poderá praticar os seguintes atos (Art. 8º):

> I – notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;
> II – requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridade da Administração Pública direta e indireta;
> III – requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios necessários para a realização de atividades específicas;
> IV – requisitar informações e documentos a entidades privadas;
> V – realizar inspeções e diligências investigatórias;
> VI – ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;
> VII – expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;
> VIII – ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;
> IX – requisitar o auxílio da força policial.

Dentro os ramos do Ministério Público, o que teve a atuação mais modificada pela legislação constitucional foi o MPT, que passou de uma atividade eminentemente interveniente por meio de pareceres e promoções nos processos judiciais para uma atividade pró-ativa, preponderantemente agente e investigativa, visando efetivar os direitos humanos decorrentes das relações laborais (SIMÓN, 2006). Portanto, estabeleceu-se constitucionalmente a missão institucional do Ministério Público do Trabalho de promover a Ação Civil Pública, no âmbito da Justiça do Trabalho, para a defesa de interesses coletivos quando desrespeitados os direitos sociais. Além da intervenção obrigatória em processos já instaurados e independentemente dela, a Lei 7.853/89 (Lei do Deficiente) também disciplinou a atuação do Ministério Público. Desse modo, incumbiu-lhe propor ações civis públicas destinadas à proteção dos interesses coletivos ou difusos das pessoas com deficiência (artigo 3º) e instaurar e presidir inquéritos civis (Artigo 6º).

A forma de atuação e fiscalização do MPT para o cumprimento das cotas pelas empresas pauta-se na ênfase à atividade investigativa, por meio de inquéritos civis e quaisquer outros procedimentos investigatórios, buscando, primeiramente, soluções extrajudiciais, mediante os acordos firmados nos Termos de Ajuste de Conduta (TACs) ou ainda jurisdicionais, por meio das ações civis públicas.

A estratégia institucional do MPT tem-se fundamentado na tentativa de articular, coordenar e integrar os diversos atores coletivos da sociedade, com a participação dos procuradores do trabalho em fóruns e comissões, audiências públicas e o acompanhamento de processos legislativos. Sob esta lógica, o Ministério Público tem elaborado seu planejamento de atuação com base em determinadas metas prioritárias visando à erradicação do trabalho escravo e degradante; à erradicação do trabalho infantil e a proteção do trabalho do adolescente; o combate à discriminação nas relações de trabalho; à defesa da saúde do trabalhador e de um meio ambiente de trabalho sadio; o combate às fraudes nas relações do trabalho; o combate às irregularidades trabalhistas na Administração Pública (SIMÓN, 2006).

Para possibilitar a coordenação das ações institucionais e a definição das estratégias com o objetivo de dar solidez às metas prioritárias foram criadas seis coordenadorias nacionais temáticas[12], dentre elas a Coordigualdade – Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e eliminação da Discriminação no Trabalho.

A atenção às pessoas com deficiência está vinculada à Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade)[13] que tem, como objetivo, definir estratégias coordenadas e integradas de política de atuação institucional, em consonância com o princípio da unidade,

[12] São elas: a) Coordifância - Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente (Portaria PGT nº 299, de 10/11/2002); b) Conaete – Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Portaria PGT nº 231, de 12/09/2002); c) Coordigualdade – Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Portaria PGT nº 273, de 28/10/2002); d) Conafret – Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho (Portaria nº 386, de 30/09/2003); e) Conap – Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública (Portaria PGT nº 409, de 13/10/2003); f) Codemat – Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho (Portaria PGT nº 410, de 13/10/2003). Estas coordenadorias nacionais são compostas por representantes das Procuradorias Regionais, da Procuradoria Geral e dos Ofícios que se localizam nas capitais dos estados. A comunicação entre os seus integrantes é constante e ocorre por meio eletrônico, sendo que pelo menos duas vezes ao ano são realizadas reuniões nacionais ou regionais (LOPES, 2006).

[13] Esta Coordenadoria Nacional está ligada diretamente ao Procurador Geral do Trabalho, o qual compete designar o Coordenador Nacional e o Vice-Coordenador Nacional. De conformidade ao artigo 2º do Regulamento Interno, a Coordigualdade é composta por: a) dois membros, titular e suplente, indicados pelos membros em atuação junto à Procuradoria Geral do Trabalho; b) dois membros, titular e suplente, indicados pelas Procuradorias Regionais do Trabalho; e c) dois membros, titular e suplente, dos Ofícios estabelecidos nas capitais. Os procuradores que integram a Coordenadoria atuam articulados com o Procurador Geral do Trabalho e Procuradores Chefes, no sentido de que sejam direcionados todos os esforços local e nacional para a promoção da igualdade de oportunidades e para a eliminação de discriminação no trabalho, sem prejuízo de suas demais atribuições. Também por força de seu Regimento Interno (Art. 11), os integrantes da Coordigualdade reúnem-se duas vezes por ano em encontros semestrais ou uma vez por ano em cada uma das Regiões, sendo todas registradas em ata e disponibilizados aos membros.

respeitada a independência funcional, no combate à exclusão social e à discriminação no trabalho, fomentando a troca de experiências e discussões sobre o tema e integrando seus membros em plano nacional de forma uniforme e coordenada (Art. 1º - Regimento Interno, aprovado em 2004).

As deliberações da Coordenadoria são tomadas em reunião, pela maioria absoluta de seus integrantes e sem efeito vinculante, que servem de parâmetros para uma atuação harmônica, tomando a forma de orientação numerada e publicada pelo MPT (LOPES, 2006). As atribuições da Coordenadoria estão estatuídas pelo Regulamento Interno:

> Art. 5º - São atribuições da Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho:
> I – discutir e deliberar sobre questões, temas e estratégias relativos à igualdade de oportunidades e à eliminação da discriminação no trabalho, para que a atuação da Instituição se dê de forma articulada e integrada;
> II – encaminhar aos órgãos competentes as questões e temas que não forem do âmbito de atuação da Instituição;
> III – articular ações com outros ramos do Ministério Público, demais instituições e órgãos governamentais e entidades não-governamentais, incentivando um trabalho em parceria, formalizando, sempre que possível, convênio para esse fim;
> IV – realizar estudos, seminários e encontros sobre a temática;
> V – formalizar publicações a respeito do tema para utilização interna e externa;
> VI – formar banco de dados contendo os procedimentos administrativos e ações judiciais na área de atuação da Coordenadoria.

As principais questões jurídicas[14] discutidas nas reuniões e enfrentadas nos tribunais pela Coordigualdade são vinculadas à discriminação a trabalhadores no emprego e ocupação, admissão, ascensão profissional e remuneração. Essa discriminação tem várias motivações, mas em geral se caracteriza pelo ato de tratar as pessoas de forma diferenciada e menos favorável a partir de determinadas características pessoais (LOPES, 2006).

[14] A atuação do Ministério Público do Trabalho no combate à discriminação e na promoção da igualdade nas relações de trabalho, passa a ser vista, legitimada e reconhecida como de fundamental importância na proteção dos direitos sociais dos trabalhadores e, especificamente dos deficientes. Esta postura torna o órgão imprescindível para o ambiente e aos arranjos institucionais de combate às discriminações, denotando a sua inexorável importância nas relações do mercado de trabalho. Neste sentido, como forma de aproximar-se ainda mais da sociedade, o Ministério Público tem desenvolvido projeto denominado de "Interiorização". Este processo teve início no ano de 2001, administrativamente, com a instalação de subsedes, denominadas de Ofícios, nas cidades de Palmas, Bauru, Maringá e Uberlândia (LOPES; SIMÓN, 2006).

A promulgação da Lei 10.771 em 2003 veio ratificar legalmente e institucionalizar o processo de interiorização, com a criação de cem ofícios em nível nacional. Embora existisse informalmente no ambiente do MPT a interiorização das atividades desenvolvidas pelo órgão, como regra formal para a sua legitimação carecia dos arranjos jurídicos trazidos pela legislação. Portanto, então, a partir de 2004, iniciou-se a instalação dos noventa e seis ofícios restantes, já que quatro funcionavam desde 2001.

Destarte, a atuação do Ministério Público do Trabalho no *enforcement* da política pública de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho ganha dimensões institucionais extraordinárias ao se aproximar do *locus* de ocorrência da discriminação[15].

Foi ainda assinado em 13/05/2002, na cidade de Belo Horizonte, protocolo de procedimentos conjuntos para implementação da Lei nº 8.213/91 (Lei de Cotas), a serem adotados pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de Belo Horizonte; pela Delegacia Regional do Trabalho (DRT/MG); pela Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente do Estado de Minas Gerais (CAADE) e pela Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, do Ministério Público do Trabalho.

A atuação conjunta do MPT e a DRT evita o chamamento dúplice de empresas para fiscalização. Estabelecidos os contatos preliminares para subsidiar a estratégia de atuação do Ministério Público do Trabalho, na fase pré-investigatória, passa-se em seguida a identificação das empresas que estão obrigadas ao cumprimento da reserva legal. Tais empresas são identificadas e selecionadas em discussões e reuniões institucionais pelos membros do órgão, no banco de dados do cadastro geral de empresas no Ministério do Trabalho e Emprego, Receita Federal e Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) acessado por funcionário público designado pela Secretaria Administrativa do MPT. Iniciada a investigação prévia, as empresas são intimadas a comparecer ao Ministério Público do Trabalho apresentando os seguintes documentos no prazo de trinta dias: cartão do cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ); atos constitutivos (contrato ou estatuto social);

[15] No âmbito do Ministério Público do Trabalho, em Belo Horizonte, foi designado o "Grupo de Combate à Discriminação" com a participação de quatro procuradores que em meio às outras atividades que desempenham, tratam dos interesses coletivos das pessoas com deficiência.

formulários do CAGED dos últimos seis meses, devidamente acompanhados da movimentação ocorrida; relação de empregados reabilitados, acompanhada dos correspondentes certificados de habilitação expedidos pelo INSS e das respectivas fichas de registro; relação dos empregados com deficiência, indicando a deficiência de acordo com o disposto nos artigos 3º e 4º do decreto nº 3.298/99 e alterações promovidas pelo decreto nº 5.296/2004, acompanhada de avaliação médica atestando a condição de deficiente e suas respectivas fichas de registro; cópias das folhas do livro de inspeção do trabalho relativa às três últimas fiscalizações, inclusive as duas primeiras folhas em branco numeradas subseqüentes à última fiscalização. Neste momento, a secretaria do MPT abre o processo constando a localidade, a origem da denúncia, o denunciante e os dados do investigado. Este ato é a autuação, denominado de representação (REP), tendo em vista tratar-se de procedimentos preliminares com numeração em ordem cronológica crescente e subseqüente. Mas, a partir da própria denúncia, pode ser aberto diretamente um Inquérito Civil Público (ICP) se o procurador assim o julgar cabível e procedente.

Após o recebimento da documentação, apreciada pelo Ministério Público do Trabalho, que verifica a quantidade de empregados pelo CAGED e a cota a que se submete a empresa, a representação passa a ser denominada de Procedimento Prévio Investigatório (PPI). Os documentos médicos são analisados pelos peritos da Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho (ASSEMT) que convalidam ou não as informações enviadas pelas empresas, solicitam esclarecimentos e, principalmente, requisitam exames audiométricos e oftalmológicos para conclusão do enquadramento do empregado conforme dispõe a norma jurídica. As empresas, primeiramente, buscam em seus quadros de pessoal empregados que possam ser categorizados como deficientes. É relacionada à priori uma grande quantidade de funcionários cujas deficiências não se enquadram na proteção legal, principalmente deficiências física, auditiva e visual leves.

Durante esta fase investigatória verifica-se que as empresas estão sistematicamente descumprindo a determinação da norma legal. Muitas delas não apresentam nenhuma pessoa com deficiência em seus quadros ou, ainda, simplesmente, consideram para a contagem da cota, empregados admitidos antes do prazo de vigência da lei, cujas deficiências não se enquadram nos requisitos da norma jurídica. As alegações estratégicas das empresas para o descumprimento variam desde o desconhecimento do imperativo legal, custos para arcar com uma mão de obra que requer adaptações e mudanças organizacionais até, por fim. a

afirmação de desqualificação profissional e produtividade incompatível com uma mão de obra hígida e excedente no mercado. Embora institucionalmente estejam definidos, em normativo legal, os conceitos de habilitação e reabilitação, é a própria empresa que formará juízo de valor e afirmará se o candidato está habilitado, qualificado ou não para sua vaga. Na verdade, os critérios para a contratação deixam de ser objetivos e passam a ser os subjetivos. Sob esta ótica, então, dentro da própria categorização institucional de deficiência, têm ocorrido severas discriminações, a principiar pela contratação.

Esta discriminação pode ser percebida como um dimorfismo institucional provocado por ambigüidades, falhas e incompletude da norma protetora que deveria em essência refrear qualquer tipo de discriminação neste mercado de trabalho. Este tem sido um dos principais motivos para a ocorrência da contratação de pessoas com deficiência física, sobremodo aquelas menos severas, em detrimento às pessoas com deficiências mais graves ou complexas, como o visual total, surdez total, mental ou o "cadeirante". Na realidade, todo tratamento e conotação dados pelas empresas têm girado somente em torno dos "deficientes físicos" como se estes fossem os únicos a existirem. Mesmo em correspondências oficiais e defesas jurídicas, o termo se limita à deficiência física, inexistindo, para as empresas, as demais categorias de deficiência. Institucionalmente, ainda está arraigado na concepção empresarial que somente os deficientes físicos possuem alguma aptidão, ainda assim para trabalhos mais simples, de menor valia na cadeia produtiva da empresa.

Quando então autuadas, ouvidas em audiência e lhes concedida a dilação de prazo para apresentação de resultados positivos na contratação de pessoas com deficiência, aquelas que não conseguem evoluir nos números preliminares, os termos de compromisso de ajustamento de condutas são propostos com prazos razoáveis e compatíveis ao porte da empresa para o seu cumprimento. Nestes termos, a empresa firma o compromisso de cumprir a cota dentro do prazo estipulado, podendo, em algumas circunstâncias ser adiado e aditado o termo de compromisso. O seu descumprimento gera multa pecuniária, a qual, não sendo paga voluntariamente, será executada judicialmente junto à Justiça do Trabalho. O pagamento da multa, contudo, não exime a empresa da responsabilidade legal de cumprimento da cota, que continuará sofrendo o *enforcement* do MPT.

Quando, então, há um acordo entre o Ministério Público do Trabalho e as empresas investigadas, o procedimento prévio investigatório passa à denominação de procedimento de acompanhamento de termo de compromisso (PATC) e possui os atributos e requisitos jurídicos para uma execução judicial. Desse modo, este termo de compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial, conforme preceitua o parágrafo §6º, artigo 5º da Lei 7.347/85 que disciplina a ação civil pública: "os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial" executável perante a Justiça do Trabalho, nos termos do artigo 876 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT):

> Art. 876 – As decisões passadas em julgado ou das quais não tenha havido recurso com efeito suspensivo; os acordos, quando não cumpridos; os termos de ajuste de conduta firmados perante o Ministério Público do Trabalho e os termos de conciliação firmados perante as Comissões de Conciliação Prévia serão executadas pela forma estabelecida neste Capítulo. (Redação dada pela Lei nº 9.958, de 12.01.2000).

Sob a jurisdição do Ministério Público do Trabalho de Belo Horizonte, contavam, à data da pesquisa efetuada para fins da análise empreendida nessa dissertação, quatro processos sendo executados judicialmente por descumprimento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC). Esta ação executiva judicial indubitavelmente não é do interesse do MPT e tampouco da sociedade, sendo adotada em casos extremos, uma vez que o próprio litígio judicial possui um prazo de resposta muito longo, embora quase sempre frutífero com forte reformulação dos arranjos institucionais.

A fiscalização para o cumprimento da política pública de inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho tem se centralizado nas atuações da DRT e do MPT. A participação da sociedade ainda é muito tímida e inexpressiva, a despeito da existência dos Conselhos Estaduais e Municipais das Pessoas com Deficiência. Algumas raras intervenções têm vindo de denúncias dos sindicatos dos trabalhadores. A participação das organizações protetoras que cuidam dos interesses das pessoas com deficiência também tem sido muito ínfima. Em diversas solicitações para reuniões e interação no processo de *enforcement* da política de cotas, inúmeras associações foram convidadas a participar. Abriu-lhes espaço para manifestarem os seus interesses e contribuir no processo de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Apesar de reiterados convites do MPT,

poucas foram as que demonstraram interesse nesta interação. O mais grave é que estas instituições filantrópicas ou sociais apesar de zelar pelos interesses das pessoas com deficiência, não as empregam em seu quadro de pessoal (LORENTZ, 2006).

3.3 A intermediação da mão de obra da pessoa com deficiência em Belo Horizonte

Os órgãos públicos de intermediação da mão de obra da pessoa com deficiência foram criados para cooperar na implementação da política de cotas e alcançam as três esferas da administração pública, federal, estadual e municipal. No entanto, vêm operando de forma desarticulada, embora executam idênticas funções.

Assim, pela esfera federal, na cidade de Belo Horizonte, junto à Delegacia Regional do Trabalho (DRT) instituiu-se o Balcão de Oportunidades de Emprego (BOE), arranjo político-operacional vinculado ao Programa de Empregabilidade, que visa promover e criar a inserção no mercado de trabalho de segmentos específicos da força de trabalho, prioritariamente para as pessoas com deficiência, egressos do sistema prisional e as pessoas maiores de 40 anos. O BOE funciona como uma agência pública de intermediação de mão de obra. Para atender a demanda das empresas, efetua uma prévia seleção dos recursos humanos cadastrados em seu banco de dados, em conformidade às vagas que estão sendo ofertadas.

As vagas ofertadas pelas empresas junto ao BOE/DRT foram crescentes até o ano de 2005, bem como a quantidade de candidatos encaminhados por este órgão, mas não as vagas preenchidas que, a partir daquele ano, começaram a cair, apesar da intensificação do processo fiscalizatório. Em contrapartida, houve um acréscimo substancial da quantidade de pessoas deficientes encaminhadas por vaga. Mas, já em 2006 as vagas ofertadas, a quantidade de encaminhamentos e a quantidade de vagas preenchidas decrescem. No período de 2003 a 2006, as vagas preenchidas foram de 1291, enquanto as vagas ofertadas pelas empresas foram de 1931, o que representa tão somente 66,86% deste total, evidenciando que 33,14% das vagas ofertadas não foram preenchidas, apesar do encaminhamento de pessoas com deficiência em número superior àquelas. A tabela 3.1 demonstra que apenas a metade

daqueles que foram encaminhados para as vagas, no período 2003 a 2006, foram contratados.

Tabela 3.1.
Oportunidades de emprego para PCD geradas por intermédio do BOE/DRT: 2003-2006

Ano	Oferta vagas (1)	Encaminhados (2)	Vagas preenchidas (3)	Encaminhados p/ vaga (%) (2/1)	Contratados (%) (3/1)
2003	583	417	336	71,53	57,63
2004	503	731	431	145,33	85,69
2005	518	807	272	155,79	52,51
2006	327	608	252	185,93	77,06
Total	1931	2563	1291	132,73	66,86

Fonte: BOE/DRT, Belo Horizonte.

Na esfera estadual, a Lei Delegada nº 120, de 25/01/2007, cuidou da reestruturação orgânica da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESE) e da Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente (CAADE). A CAADE ficou dividida em duas superintendências, a de Políticas para Pessoas com Deficiência e a de Planos e Projetos Específicos. Os serviços da intermediação da mão de obra de pessoas com deficiência em âmbito estadual ficaram a cargo do posto específico do Sistema Nacional de Emprego (SINE) vinculado à CAADE que, de modo geral, executa os seguintes serviços: a) orientação aos profissionais da empresa para o desenvolvimento do trabalho das pessoas com deficiências; b) análise de cargo e seleção de pessoal; c) treinamento e supervisão; d) cadastro de trabalhadores.

Em 1999, não houve movimentação no posto de atendimento do SINE, tendo em vista ter sido criado em 22/12/1999, dois dias depois da promulgação do Decreto nº 3.298/99. Em 2000, foram ofertadas, pelas empresas, duas vagas, sendo encaminhadas duas pessoas com deficiência e nenhuma vaga foi preenchida. As empresas demandaram este tipo de mão de obra junto ao órgão estadual, mas não preencheram as vagas com os candidatos encaminhados.

A partir do ano de 2002, coincidente com período inicial de maior incremento e rigor na fiscalização, tanto pela Delegacia Regional do Trabalho como pelo Ministério Público do Trabalho, as empresas passam a ofertar uma grande quantidade de

vagas, saltando de 168 para 1.217 em 2003, um incremento de aproximadamente 625%. Mas, em contrapartida, a despeito do encaminhamento de 531 pessoas deficientes para as 1.217 vagas, apenas 86 conseguiram se empregar, isto é, 7,07%, do total de pessoas deficientes encaminhadas. Houve uma insuficiência de trabalhadores para ocuparem todas as vagas abertas, mas ainda assim, 445 candidatos aos cargos não foram não foram aproveitados. O que se observa, a partir do ano de 2002 é que as vagas ofertadas pelas empresas são sempre maiores que a quantidade de candidatos encaminhados pelo órgão. Contudo, o percentual das pessoas deficientes contratadas é muito pequeno, comparativamente à quantidade de vagas ofertadas e candidatos encaminhados.

Tabela 3.2

Posição cadastral e encaminhamentos através da intermediação do SINE/CAADE: 2000-2006

Ano	Oferta vagas (1)	Encaminhados (2)	Vagas preenchidas (3)	Encaminhados por vagas (%) (2/1)	Contratados (%) (3/l)
2000	2	2	-	100	-
2001	1	11	1	1.100	100%
2002	168	163	19	97,02	11,3%
2003	1217	531	86	43,63	7,07
2004	912	675	139	74,01	15,24
2005	986	828	128	83,98	12,98
2006	1010	832	217	82,38	21,48
Total	4296	3042	590	70,81	13,73

Fonte: SINE/CAADE

No período de 2000 até 2006, as vagas ofertadas no posto do SINE foram 4.296, sendo encaminhados 3.042 candidatos, o que representa 70,81% do quantum necessário para o preenchimento total e cumprimento do imperativo legal. Pior ainda é a constatação da baixa quantidade de candidatos contratados, ou seja, 590 deficientes, que representam 19,39% daqueles que o órgão estadual encaminhou para as empresas, e apenas 13,73% das vagas ofertadas. Portanto, o déficit na contratação foi de 86,27% do total, que representa 3.706 vagas ainda a serem ocupadas por pessoas com deficiência.

Na esfera municipal[16], o arranjo institucional das políticas públicas de atenção às pessoas com deficiência está inserido nos liames da Secretaria Municipal Adjunta

[16] O órgão público municipal responsável pela intermediação da mão de obra da pessoa com deficiência é o Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo (PROMETI), que teve sua criação em 1998, na Secretaria Municipal

de Direitos de Cidadania (SMADC), criada em 2001. A Secretaria tem, por finalidade, elaborar as políticas públicas voltadas para a promoção, defesa e garantia dos direitos humanos e da cidadania. Com a Reforma Administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte de 2005, a SMADC passou a ser composta por seis coordenadorias e cinco conselhos municipais. Uma delas é a Coordenadoria de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (CDPPD), que tem, por competência, elaborar, propor e coordenar as políticas municipais de direitos das pessoas com deficiência, implementando programas, serviços e ações afirmativas que visam à promoção e defesa dos direitos deste segmento da população, a superação das desigualdades, a eliminação da discriminação e a plena inserção na vida

---

de Desenvolvimento Social, como uma das propostas do seminário "Handicap – As vantagens de se contratar um portador de deficiência". O PROMETI presta para as pessoas com deficiência serviços como os de cadastramento; pré-seleção; captação de vagas em empresas; encaminhamento e acompanhamento da adaptação ao trabalho; orientações quanto à vaga e à empresa; suporte à chefia imediata com relação à especificidade no treinamento para a vaga. Já para as empresas, o órgão público presta serviços de recrutamento; pré-seleção e acompanhamento a partir do perfil definido pela empresa; orientação às empresas com relação ao cumprimento de legislação específica; avaliação da compatibilidade entre a deficiência e a função. A forma de atuação do PROMETI está centrada em três eixos, Metodológicos, Éticos e os Pedagógicos. O eixo metodológico se assenta no princípio da inclusão e a percepção da deficiência no viés da sua potencialidade; o eixo ético se assenta no princípio da cidadania, de que a pessoa com deficiência é um sujeito de direitos e participante na construção da própria história; e, por fim, os eixos pedagógicos que se fundamenta no princípio da intersetorialidade e das parcerias. A abordagem metodológica é estruturada através de atividades como cadastramento, análise do perfil do trabalhador, pré-seleção, encaminhamento, sistematização, e supervisão; atividades que são constituídas por rotinas de trabalho e instrumentos específicos. Os dados gerados são coletados quantitativa e qualitativamente, sistematizados e organizados em um banco de dados para a produção de relatório mensal. A supervisão de estágio está relacionada a um conjunto de procedimentos metodológicos que visam orientar, capacitar, avaliar, acompanhar e dar direção à atuação do estagiário no atendimento e sistematização do serviço e na formação profissional. Este serviço abrange a orientação individual e em equipe, avaliação sistemática do desempenho e uma discussão de casos com a finalidade de ilustrar determinadas situações. O PROMETI possui um banco de dados e cadastro permanente de pessoas com deficiência, com os mais diversos níveis de escolaridade e qualificação profissional. Possui experiência bem-sucedida de colocação profissional nos seguimentos econômicos de telemarketing, laboratório de análises, supermercados, farmácias, empresas de transporte coletivo e de cargas, hospitais, faculdades, setor financeiro, escritório e indústrias. As etapas do processo de intermediação para a inclusão da pessoa com deficiência são estruturadas da seguinte forma: a) cadastro: todo cadastro é feito através de uma procura espontânea, isto é, ocorre pelo ato de interesse da pessoa com deficiência; procede-se uma entrevista individual para o preenchimento da ficha cadastral, que contém todos os dados necessários e exigidos para uma futura seleção; b) análise do perfil: os candidatos devem apresentar laudo médico ou relatório médico especificando a sua deficiência. Este tipo de exigência permite, por um lado, intermediar a contratação de mão de obra com boa margem de segurança para as organizações envolvidas, evitando o encaminhamento de pessoas que não estejam institucionalmente categorizadas como deficiente para os critérios legais, e por outro lado evitar uma expectativa frustrada ao candidato; c) pré-seleção: todos os cadastros novos são encaminhados ao banco de dados e é através dele que se procede a pré-seleção conforme o perfil solicitado pela empresa; d) encaminhamento: depois de realizada a seleção, o candidato é contatado e se houver o interesse à vaga apresentada, ele é encaminhado à empresa; e) visita as empresas: a equipe do PROMETI visita as empresas que estão obrigadas a contratar pessoas com deficiência. No primeiro momento trata-se de conhecer toda a estrutura física da empresa, suas condições de trabalho, suas adaptações e efetuar um diagnóstico de visita com sugestões de possíveis vagas e funções. Logo em seguida, é proposto um "Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura e a Empresa", formalizada com a assinatura do Secretário Municipal e o dirigente responsável da empresa; f) triagem e encaminhamento: após a formalização em um termo de cooperação, a empresa já pode encaminhar as vagas que deseja ofertar e o perfil dos candidatos correspondentes; o PROMETI, após a triagem e seleção encaminha para a empresa três candidatos por cada vaga ofertada.

econômica, política, cultural e social do Município. Subordinado a esta Coordenadoria está o Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo (PROMETI), órgão de intermediação da mão de obra de pessoas com deficiência.

De 2003 a 2006, o órgão municipal de intermediação cadastrou 1.147 pessoas com deficiência para auxiliá-las em uma colocação profissional através do sistema de cotas. No mesmo período, encaminhou 4.681 pessoas deficientes para ocuparem 2.186 vagas captadas, o que representa uma média de 2,14 deficientes por vagas. Todavia, foram preenchidas tão somente 514, ou seja, 23,51%, o que ainda deixa um déficit a ser ocupado de 1.672 postos de trabalho, isto é, 76,49%.

Tabela 3.3
Posição cadastral, encaminhamentos e contratações através atuação Prometi: 2003-2006

Ano	Cadastro	Encaminhado p/ Emprego	Encaminhado p/ estágio	Cursos Profissionalizantes	Captação de vagas	Contratação	
						Estag	Emp
2003	340	694	7	71	351	1	95
2004	238	1257	1	203	650	-	147
2005	232	1670	40	119	619	3	175
2006	337	1754	12	122	566	3	97
Total	1147	4681	60	515	2186	7	514

Fonte: Prometi - Belo Horizonte

A posição cadastral, demonstrada na tabela 3.3 revela outros dados importantes. A base cadastral a partir de 2004 decresce até atingir o ponto mínimo em 2005, voltando a crescer em 2006. Mas, a quantidade de pessoas deficientes encaminhada pelo órgão de intermediação para o emprego foi crescente em todo o período. Por outro lado, a captação de vagas cresceu até 2005, quando atingiu o ponto máximo, voltando a decrescer em 2006. O ano de 2005 revelou-se o período de menor base cadastral, apresentou a maior captação de vagas e maior número de deficientes empregados através de sua intermediação. Em 2006, a situação se inverte e piora, uma vez que há aumento da base cadastral, aumento dos encaminhados para a vaga e o número de contratação cai.

O PROMETI encaminhou 60 pessoas com deficiência para estágio, no período de 2003 a 2007, sendo contratadas apenas sete, perfazendo 11,67%. O órgão também encaminhou 566 pessoas deficientes para cursos profissionalizantes.

Os resultados apresentados por estes órgãos de intermediação são ainda poucos eficientes, o que, em parte, pode-se atribuir às suas estratégias de atuação isoladas, desarticuladas e desestruturadas, que, por sua vez, repercutem na baixa capacidade de colocação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho na cidade de Belo Horizonte. A baixa capacidade de intermediação e uma atuação descolada de critérios técnicos e profissionais vêm servindo de fundamentos estratégicos para algumas empresas, que atribuem, aos órgãos de intermediação, a responsabilidade pelo descumprimento das cotas, uma vez que alegam que eles não fornecem mão de obra adequada e habilitada às funções requeridas em suas atividades laborativas. A desarticulação e atuação descoordenada destes órgãos, além da falta de controle organizacional e institucional das pessoas deficientes que compõem os seus bancos de dados, permitem serem alvo de críticas das empresas.

Os números agrupados pelas três esferas da Administração Pública na cidade de Belo Horizonte, representados na tabela 3.4, evidenciam que, no ano de 2006, foram colocadas no mercado de trabalho somente 6,41% das pessoas com deficiência constante da base cadastral, enquanto se verifica que a maioria das empresas ainda não cumpriu suas cotas. Isto por si só demonstra que falta aos órgãos públicos de intermediação e mesmo os incumbidos de zelar pelo cumprimento do imperativo legal, capacidade de exercer adequadamente suas funções, já que ficam evidenciadas as baixas contratações feitas com sua intermediação. Evidenciam também o desinteresse das empresas em cumprir a determinação estipulada na política de cotas, uma vez que não é factível e não correspondem à realidade os argumentos estratégicos de que não existem pessoas com deficiências para serem empregadas. No ano de 2006, as empresas ofertaram 1.903 vagas, sendo preenchidas apenas 566, representando tão somente, 29,74%. Portanto, mais de 70% das vagas não foram ocupadas pelas pessoas com deficiência, embora a oferta desta mão de obra, nesse mesmo ano, fosse de 8.833 deficientes, enquanto por outro lado, os órgãos de fiscalização constataram, em seus processos fiscalizatórios, que as empresas absorveram, no período, trabalhadores do mercado, mas não priorizando e descumprindo o imperativo imposto pela Lei de Cotas. O banco de dados dos órgãos de intermediação ainda, possuía em 2006, mais de 93% dos cadastrados aguardando uma oportunidade para inserção no mercado de trabalho, pela reserva de cotas. Este número denuncia, por si só, uma elevada existência da mão de obra de pessoas com deficiência para serem absorvidas pelas empresas, a despeito de suas alegações preliminares de não as encontrarem no mercado.

Tabela 3.4

Posição do Mercado de Trabalho PCD em Belo Horizonte em 2006

Órgãos	Base Cadastral (1)	Ofertas (2)	Contratados (3)	Contratados p/ base (%) (3/1)	Contratados p/ vaga (%) (3/2)
DRT/BOE	2030	327	252	12,41%	77,06%
SINE/CAADE	3855	1010	217	5,63%	21,48%
Prometi	2948	566	97	3,29%	17,14%
Total	8833	1903	566	6,41%	29,74%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos órgãos públicos.

Diante do que até aqui já foi exposto, não se pode falar em [re] construção social sem a participação efetiva das minorias sociais. Sob esse prisma, portanto, a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade (MARSHALL, 1977), que se constrói lentamente dentro da dialética do sistema capitalista. Nesse sentido (MARSHALL, 1977, p. 76):

> Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a segunda metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade.

E fundamenta-se esta ambigüidade (MARSHALL, 1977, p.76):

> Como é possível que estes dois princípios opostos possam crescer e florescer, lado a lado, no mesmo solo ? O que fez que eles se reconciliassem e se tornassem, ao menos por algum tempo, aliados ao invés de antagonistas ? A questão é pertinente, pois não há dúvida de que, no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra.

Em sua forma extrema, este sistema divide uma sociedade numa série de espécies humanas, distintas, hereditárias - patrícios, plebeus, servos, escravos (MARSHALL, 1977) e como aqui evidenciado, a espécie dos deficientes. Esta perversidade implícita do sistema está tão fortemente arraigada sob uma exclusão histórica que, nos

tempos atuais, já tem gerado as subcategorias de deficiência ou subespécies humanas, isto é, um “dimorfismo institucional” que lhe incrusta o caráter de legitimidade para discriminar.

IV. Análise empírica dos casos estudados

4.1 Aspectos gerais

A pesquisa foi realizada junto ao Ministério Público do Trabalho, especificamente na Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região de Belo Horizonte, com o objetivo de acompanhar a fiscalização do cumprimento da política de cotas pelas empresas. Foi constatado, pela pesquisa, que os órgãos responsáveis por esta fiscalização, DRT e MPT sempre flexibilizaram os prazos concedidos às empresas para comprovação do cumprimento do determinado pela lei, dilatando-os, sucessivamente, frente às argumentações empresariais. Este estudo também permitiu visualizar as estratégias adotadas pelas empresas abordadas pela teoria, bem como aprofundar a análise em direção a outras estratégias empregadas pelas empresas para descumprir o imperativo legal.

Pela amostra pesquisada, foram analisadas, no período de janeiro a julho de 2007, 76 autuações promovidas sob a circunscrição do MPT de Belo Horizonte, entre os anos de 2000 a 2007, especificadas como Grupo 4 – Discriminação; Tema 119.B-Discriminação: portador de deficiência. Deste total, 37 referem-se a procedimentos de acompanhamento de termo de compromisso (PATC), 34 procedimento prévio investigatório (PPI), quatro inquérito civil público (ICP) e uma representação (REP), sendo que os primeiros processos estudados tiveram início em 2000, arrastando-se, muitos deles, há mais de sete anos sem as empresas cumprirem integralmente suas cotas.

Foi constatada a seguinte distribuição geográfica da localização das empresas autuadas: na cidade de Belo Horizonte, foram autuadas e fiscalizadas 52 empresas; duas em Betim; nove em Contagem; quatro em Nova Lima; e uma nas cidades de Ouro Preto, Santa Luzia, Vespasiano, Esmeraldas, Rio Acima, Conselheiro Lafaiete, Curvelo, São João Del Rei e Cachoeira da Prata.

No que tange à classificação das empresas quanto ao segmento econômico, 63 atuam em atividades de prestação de serviços; quatro em comércio; oito na indústria e uma no setor primário (agropecuário). Deste total, constam duas empresas de prestação de serviços pertencentes à administração pública, que estão fora de nosso objeto de

estudo, já que, nestes casos, a reserva de vagas deve se dar por concurso público. Trata-se de uma empresa pública federal (CEASA) e uma sociedade de economia mista (COPASA).As atividades específicas estão ilustradas no Quadro 4.1. Pode-se observar que o segmento de serviços foi o mais fiscalizado e autuado, com aproximadamente 83% das ocorrências. O setor primário, com apenas uma ocorrência relativa à atividade de reflorestamento, apresentou o menor índice de ocorrências. Abrindo-se a participação das empresas por setores tem-se que o setor industrial teve oito empresas fiscalizadas, sendo três de fabricação de máquinas e equipamentos. O setor do comércio apresentou quatro empresas. Por sua vez, o setor de serviços apresentou o segmento hospitalar com 13 empresas fiscalizadas (20,63% destas ocorrências); o setor educacional teve 10 empresas (15,87% destas ocorrências) e o transporte rodoviário de passageiros com seis empresas (9,52% destas ocorrências). A fiscalização no segmento econômico de serviços alcançou também as atividades de assistência social e religiosa e organizações sem fins lucrativos.

Quadro 4.1

SETORES DE ATIVIDADE DAS EMPRESAS

Agropecuária	**Indústria**	**Comércio**	**Serviços**
Reflorestamento	Automobilística	Hipermercado (2)	Hospital (13)
	Química	Frigorífico	Educação (10)
	Concreto	Drogaria	Transp Rodov Passageiros (6)
	Mqs e Eqts (3)		Transp Rodov Cargas
	Siderúrgica		Transp Ferrov Cargas
	Têxtil		Construção Civil (5)
			Água e Esgoto
			Obras Viárias (5)
			Engenharia Automotiva
			Engenharia (2)
			Consultoria Eng Computacional (2)
			Consultoria Gestão Administrativa
			Assistência Social e Religiosa (3)
			Manut redes dist energia/telefone (4)
			Manutenção veículos pesados
			Locação de mão de obra
			Radiodiagnóstico
			Cobrança
			Edição e impressão jornais
			Telefonia celular
			Higienização em ônibus
			Armazém de hortifrutigranjeiros
1	8	4	63

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do MPT.

A apuração do tempo de constituição das empresas denota que a imensa maioria detém participação sólida e estável no mercado, alcançando maturidade em seus ramos de atuação. As empresas com tempo de atividade entre seis e 10 anos, comparecem com 14 ocorrências; mesmo quantitativo das empresas com tempo de constituição entre 41 e 45 anos. Seguem-se com o tempo de constituição entre 36 e 40 anos, responsáveis por 11 ocorrências.

Tabela 4.1

Tempo de atividades das organizações pesquisadas

Anos	Quantidade de organizações	Organizações p/ faixa anual (%)
01 a 05 anos	1	1,32
06 a 10 anos	14	18,42
11 a 15 anos	10	13,16
16 a 20 anos	6	7,89
21 a 26 anos	7	9,21
26 a 30 anos	7	9,21
31 a 35 anos	5	6,58
36 a 40 anos	11	14,47
41 a 45 anos	14	18,42
46 a 75 anos	-	-
76 a 80 anos	1	1,32
Total	76	100

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do MPT

O número total de empregados, ou seja, o somatório de funcionários em todas as empresas que estão delineadas nesta pesquisa alcançam o montante de 104.865. O número correspondente à cota é de 4.982, tendo sido empregadas 1.572 pessoas com deficiência de conformidade aos critérios legais, isto é, tão somente 31,55% do apurado. O déficit de contratação é de 3.410 pessoas com deficiência, que corresponde a 68,45%.

Quanto ao enquadramento legal das cotas de conformidade ao número de funcionários, ou do porte da empresa, a maior ocorrência foi para a faixa de 201 a 500 empregados, com 27 empresas, representando 38,57% do total observado; e a faixa acima de 1.001 empregados, com 23 empresas, o que perfaz, por sua vez, 32,86% do total examinado pela pesquisa, conforme tabela 4.2. O número total elencado nessa tabela se restringe a 70 empresas, uma vez que seis das que foram apreciadas pela pesquisa acabaram subtraídas do cômputo geral pelos seguintes motivos: duas pertencem à administração pública (CEASA e COPASA), duas retornaram à fiscalização da DRT para acompanhamento, uma por suspeição de fraude está sendo objeto de fiscalização pela Polícia Federal, e, por fim, a última, ainda está na fase dos procedimentos preliminares de investigação.

Tabela 4.2

Distribuição das cotas ente as organizações pesquisadas em os processos de 2000-2007

Enquadramento	Alíquota	Organização	Cota	Contratados	Déficit	Participação s/ a cota (%)	
						Contratados	Déficit
Até 99	isento	1	-	-	-		
100 a 200	2%	6	22	11	11	50	50
201 a 500	3%	27	267	103	164	38,58	61,42
501 a 1000	4%	13	371	162	209	43,67	56,33
Acima de 1001	5%	23	4322	1296	3026	29,99	70,01
Total		70	4982	1572	3410	31,55	68,45

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do MPT.

Consta da tabela 4.2 uma empresa que está isenta da cota. O motivo de considerá-la na análise é porque, durante a fiscalização e os procedimentos investigatórios, tal empresa reduziu drasticamente seu número de funcionários até não mais se enquadrar na obrigatoriedade de empregar pessoas com deficiência.

A tabela mostra também como estão disponibilizados os números quanto ao emprego e déficit de contratações, conforme o enquadramento percentual da cota. Embora fosse de se esperar que as empresas com 100 até 200 empregados estivessem todas cumprindo a cota, isto não acontece, já que, nesta faixa, o enquadramento legal para a cota é de quatro (2% de 200), isto é, um número relativamente pequeno de pessoas para que as empresas, nela enquadradas, não cumprissem integralmente a cota. No entanto, apenas a metade das vagas prescritas em lei foi preenchida.

Na faixa, a partir de 1.000 empregados, a situação é ainda pior. É onde se concentra o maior número de cotas empregatícias, representando aproximadamente 87% do total, restando tão somente, 660 cotas ou vagas, distribuídas entre as demais faixas. A cota é de 4.322 empregados, sendo preenchidos aproximadamente 30% dos cargos, deixando um déficit de contratação de 3.026, isto é, 70%. São 23 as empresas que estão nesta faixa, das quais sete (30%) não contrataram sequer uma única mão de obra caracterizada como pessoa com deficiência. Nenhuma cumpriu integralmente sua cota. Na faixa, imediatamente inferior, englobando de 501 a 1000 empregados, três (23%) das empresas não contrataram nenhuma pessoa deficiente; e tão somente uma empresa cumpriu integralmente a sua cota. Na faixa subseqüentemente inferior, que vai de 201 a 500 empregados, a baixa

empregabilidade de pessoas com deficiência persiste, já que 11 (41%) das empresas enquadradas também não contrataram uma única pessoa com tal característica e, tão somente duas (7%) cumpriram integralmente a cota. Na faixa de 100 a 200 empregados, 50% cumpriram totalmente e as outras 50% das empresas descumpriram integralmente.

Das 24 organizações que descumprem integralmente a cota, apenas três (12,50%) são do setor de comércio (hipermercado, drogaria e frigorífico) conforme tabela 4.3. As demais 21 (87,50%) pertencem ao setor de serviços, que compreendem as seguintes atividades: seis do segmento hospitalar; duas da construção civil; duas de engenharia; duas de transporte rodoviário de passageiros; duas de locação de mão de obra; duas de manutenção de rede (elétrica e telefônica); uma de manutenção em veículo pesado; uma de obras viárias; uma de radiodiagnóstico e, ainda, duas entidades filantrópicas de assistência social e religiosa. As organizações que descumprem totalmente a norma legal das cotas representam 32% do total dos casos analisados.

Tabela 4.3

Organizações com descumprimento total das cotas nos processos de 2000-2007

Atividade	Número de empregados	Faixa % da cota	Cota
Hospital	226	3%	7
Hospital	576	4%	23
Hospital	733	4%	30
Hospital	279	3%	8
Hospital	586	4%	24
Hospital	1154	5%	58
Construção Civil	251	3%	7
Construção Civil	173	2%	4
Transp Rod Psg.	185	2%	4
Transp Rod Psg	233	3%	7
Locação M.obra	12000	5%	600
Locação M. obra	1649	5%	83
Assist Social Rlg	468	3%	15
Assist Social Rlg	1030	5%	52
Engenharia	227	3%	7
Engenharia	421	3%	13
Manut Veic Psds	414	3%	13
Manut rede	240	3%	8
Manut rede	113	2%	3
Hipermercado	5706	5%	286
Obras viárias	466	3%	14
Radiodiagnóstico	248	3%	8
Frigorífico	2240	5%	112
Drogaria	1572	5%	79
Total	31.190		1465

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do MPT

Ao todo, não estão sendo preenchidas 3.410 vagas, déficit demonstrado na tabela anterior. Na composição deste déficit para contratações, 1.465 referem-se às vagas distribuídas entre estas 24 organizações enquadradas no descumprimento total, o que contribui para aproximadamente 43% do déficit total. Isto significa que, em 32% das organizações fiscalizadas, não há uma mão de obra sequer que seja enquadrada como pessoa com deficiência ou pessoa reabilitada pelo INSS, representando quase a metade do déficit de contratações.

Uma organização na atividade de locação de mão de obra que possui doze mil empregados, portanto na faixa da cota de 5%, tem que empregar 600 pessoas deficientes ou reabilitadas pelo INSS. O peso de sua participação é de quase a metade no déficit total, aproximadamente 41% deste. Em seguida, há um hipermercado que conta com 5.706 empregados, também enquadrado na cota de 5%, que perfaz o montante de 286 vagas a serem preenchidas. O somatório dos déficits proporcionados pelos seis estabelecimentos hospitalares atingem o patamar de 150 vagas a preencher, o que corresponde a pouco mais de 10% do total deficitário.

Os três segmentos, compostos dos seis hospitais, de duas locadoras de mão de obra e um hipermercado, com 1.119 vagas não preenchidas, são responsáveis por 76% do déficit total. Estas nove organizações, do total de 24, que ainda não contrataram sequer uma pessoa com as características estipuladas na lei de cotas, possuem um peso considerável no *quantum* deficitário.

Apenas seis empresas cumpriram integralmente as cotas, o que representa aproximadamente 8% do total pesquisado, conforme tabela 4.4. Na faixa de enquadramento da cota de 5%, nenhuma conseguiu cumprir a cota integralmente. Na faixa da cota de 2%, três empresas, o fizeram, contratando conjuntamente 11 pessoas com deficiência. No enquadramento da cota de 3%, aparecem duas empresas; e na faixa de 4%, uma única empresa.

Tabela 4.4

Organizações com cumprimento integral de cotas apuradas em os processos de 2000-2007

Atividade	Número de empregados	Faixa da cota	Cota	Cota s/ nr de empregados
Educação	177	2%	4	2,25%
Educação (Ensino profissional)	724	4%	29	4,00%
Indústria de Maqs e Eqtos	200	2%	4	2,00%
Indústria Têxtil	479	3%	15	3,13%
Indústria Química	267	3%	8	2,99%
Obras Viárias	125	3%	3	2,40%
Total	1.972	-	63	3,19%

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do MPT.

Observa-se que o total de pessoas deficientes contratadas, 63, é muito pouco expressivo em termos relativos, representando 3% do quadro de pessoal destas seis empresas. Esta quantidade de vagas integralmente preenchida (63) representa tão somente 1,26% do total de cotas (4.982) apuradas, conforme ilustrado na tabela 4.2, embora o total de pessoas com deficiência empregadas tenha atingido 32%, incluindo cumprimentos parciais, mas, o que contribui para revelar um número excessivo de empresas pesquisadas (92%) que ainda não cumpriram integralmente suas cotas.

Com base nos argumentos apresentados pelas empresas, vê-se que elas não tiveram e não têm nenhum interesse em manter em seus quadros voluntariamente pessoas com deficiência. De fato, o percentual de pessoas com deficiência já empregadas, antes da política pública de imposição legal das cotas, é extremamente reduzido, conforme a tabela 4.5. Alcançou aproximadamente 20% do total, no período de admissão entre 1960 e 1999 e, ainda assim, em razão da maior abrangência das características da deficiência enquadradas nos critérios determinados pelo Decreto 3.298/99, principalmente deficiência auditiva leve. Legalmente, portanto, qualquer empregado contratado antes ou durante a vigência deste decreto regulamentar, que apresentar os requisitos para enquadramento, poderá fazer parte da cota da empresa, independentemente de ter sido ou não contratado em função de sua deficiência. Por isso, uma das estratégias recorrentes das empresas, como se verá mais adiante, é antes de efetuar quaisquer contratações externas, voltar-se para o próprio corpo de funcionários, efetuando levantamentos com objetivos claros de classificar alguns de seus empregados como uma pessoa com deficiência, reduzindo, desse modo, a necessidade de possíveis contratações de trabalhadores com deficiência no mercado. No período 2005-2007, sob a vigência do novo decreto regulamentar, promulgado em 2 de dezembro de 2004, foram contratados 300 pessoas com deficiência, o que representa aproximadamente 39% do total

empregado, nitidamente por empresas de pequeno e médio porte, porque o seu quadro de pessoal tende a ser mais restrito.

Tabela 4.5

Período admissional dos funcionários de acordo com os processos de 2000-2007

Anos da admissão	Funcionários	Funcionários p/ anos admissionais (%)
1960 a 1970	1	0,13
1971 a 1980	11	1,43
1981 a 1990	40	5,18
1991 a 1999	109	14,10
2000 a 2004	294	38,03
2005 a 2007	300	38,81
Não informado	18	2,32
Total	773	100

Fonte: Elaboração própria mediante dados coletados junto ao MPT – BH.

O estudo da etiologia das deficiências dos funcionários contratados pelas empresas reafirma um outro aspecto apontado por esta pesquisa, isto é, a disseminação na sociedade do "dimorfismo institucional", em que prevalece a concepção da deficiência física sobre as demais. Isto pode ser percebido através do exame da tabela 4.6. Foram empregados 489 deficientes físicos, o que representa 63,26% do total, sendo que para 60% deles a deficiência se deve a doença e a etiologia congênita, colocando em relevo a importância das políticas de prevenção à saúde. Mas, também não se pode esquecer das políticas de prevenção aos acidentes, uma vez que as outras incidências verificadas para as deficiências físicas têm, como causa, as seqüelas de acidentes, principalmente no trabalho e no trânsito.

Tabela 4.6

Deficiência das pessoas empregadas com base nos processos de autuação: 2000-2007

	Estrato da deficiência									
Deficiência	Etiologia da deficiência									
	Total	(%)	Doença	(%)	Acidente	(%)	Congênita	(%)	Não informada	(%)
Física	489	63,26	168	34,36	137	28,02	123	25,15	61	12,47
Auditiva	199	25,75	56	28,14	3	1,51	27	13,57	113	56,78
Visual	22	2,85	7	31,82	2	9,09	8	36,37	5	22,72
Mental	13	1,68	2	15,38			8	61,55	3	23,07
Múltipla	9	1,16	2	22,22			6	66,67	1	11,11
Nanismo	3	0,38					3	100		
Reabilitado	36	4,65								
Não informado	2	0,27								
Total	773	100								

Fonte: Elaboração própria mediante dados coletados junto ao MPT – BH.

Quanto à deficiência auditiva, é importante demarcar uma linha histórica pré-existência do Decreto nº 3.298/99 e pós-existência do Decreto nº 5.296/2004, conforme já exposto anteriormente, pois os critérios para o enquadramento mudam substancialmente. Constata-se que, em empresas de grande porte, os funcionários, principalmente aqueles que foram submetidos cotidianamente a toda espécie de ruídos, são enquadrados como deficientes auditivos pelos critérios do Decreto nº 3.298/99, o que beneficiou inúmeras empresas em detrimento às pessoas com deficiência necessitadas de proteção via sistema de cotas. Sob a vigência do Decreto nº 5.296/2004, esta incongruência foi corrigida, bem como restringidos os critérios para enquadrar a pessoa com deficiência auditiva. Mas, ainda assim, o percentual de deficientes auditivos empregados pelas empresas é relativamente pouco expressivo. A pesquisa revelou um índice de 25,75% do total de pessoas deficientes contratadas que têm esse perfil.

Quanto aos deficientes visuais e mentais, as empresas empregaram tão somente 2,85% e 1,68% do total, respectivamente. Os números vão ficando ainda piores na medida em que se agravam as deficiências e os preconceitos, sendo que 1,16% possuem deficiência múltipla, isto é, duas ou mais deficiência; nestes casos, a maioria verificada pela pesquisa trata-se de surdez conjuntamente a alguma deficiência física. Quanto à deficiência por nanismo, a pesquisa constatou que representa apenas 0,38% do total de deficientes empregados. Também é relativamente pouco significativo o número de reabilitados reempregados pelas empresas, representando, apenas 4,65% do total verificado.

Em todo o extrato da deficiência, as maiores incidências etiológicas são por razões congênitas ou por doença, embora a tabela 4.6 traga, para a deficiência auditiva, 113 ocorrências com origem não informada. De conformidade a relatos médicos, as maiores causas para a deficiência auditiva se devem às razões congênitas (por exemplo, mãe portadora de rubéola etc) ou por doenças (otites graves ou doenças ocupacionais etc). Deste modo, considerando estas 113 ocorrências (e provavelmente o sejam mesmo) como por razões congênitas e ou por doenças, que adicionadas às assim especificadas nos autos, tem-se que 98% dos casos o são por estes dois motivos. Isto por si leva à questão para o plano institucional das políticas preventivas de saúde em atenção aos construtos de uma porvir justiça igualitária. Mas, como a sociedade, por natureza, não se assenta no "igualitarismo", o Estado tem o dever de construir as oportunidades sociais para aqueles que, historicamente ele próprio negligenciou, e, deste modo, os gerou aos milhares.

A análise quanto ao nível ou grau de escolaridade permitiu visualizar que apenas 7,89% das pessoas com deficiência possuíam o ensino superior, conforme tabela 4.7. Se excluir deste cômputo os professores, o percentual cai a 4,40% do total. Mesmo para os que possuem o ensino superior, à exceção dos docentes, seu aproveitamento funcional tem se dado em funções ou cargos que não lhe aproveitam esta capacidade educacional.[17]

Tabela 4.7

Nível de escolaridade das pessoas deficientes empregadas nos casos estudados

Nível de escolaridade	Número de empregados	Número de empregados (%)
Analfabeto	1	0,13
Ensino Fundamental	198	25,61
Ensino Médio	144	18,63
Superior	61	7,89
Não informado	369	47,74
Total	773	100

Fonte: Elaboração própria mediante dados coletados junto ao MPT – BH

É o que se verifica ao comparar as tabelas 4.7 e 4.8, a seguir, pois, na maioria das vezes, as pessoas deficientes que possuem nível superior de escolaridade foram contratadas para desempenhar funções e remuneração mensal compatíveis às outras pessoas com deficiência que possuem o ensino médio ou o fundamental, apenas. Para a faixa de remuneração mensal, maior que cinco e até 10 salários mínimos, o percentual de deficientes que nela se enquadram foi de 2,67%. Para a faixa, maior que 10 e até 20 salários mínimos, este índice foi de apenas 1,07% do total. Isto vem revelar que 82% das pessoas deficientes empregadas recebem até 3salários mínimos. Todavia, 9,92% do total recebem apenas um salário mínimo.

Tabela 4.8

Faixa salarial mensal das pessoas deficientes empregadas nos casos estudados

Faixa Salarial	Quantidade funcionários	Quantidade funcionários (%)
Até 1 salário mínimo	74	9,92
Maior que 1 até 2 salários mínimos	419	56,17
Maior que 2 até 3 salários mínimos	118	15,82
Maior que 3 até 5 salários mínimos	66	8,85
Maior que 5 até 10 salários mínimos	20	2,67
Maior que 10 até 20 salários mínimos	8	1,07
Não informado	41	5,50
Total	746 (*)	

Fonte: Elaboração própria mediante dados coletados junto ao MPT – BH
(*) 27 não inclusos referem-se a professores remuneração por hora/aula.

[17] Esta pesquisa não adentrou na natureza das causas e conseqüências deste tipo de comportamento; limitou-se a apenas apresentar o problema. É um tema importante que sem dúvidas merece maior aprofundamento.

4.2 Estratégias adotadas pelas empresas para o não cumprimento das cotas

A pesquisa evidenciou, a partir dos dados e informações coletados, as estratégias adotadas pelas empresas para o não cumprimento da Lei de Cotas já aventadas pela literatura pertinente ao tema, como ainda permitiu avançar no estudo e apontar algumas outras também recorrentes que tem por objetivo legitimar o descumprimento legal. As empresas em um ambiente densamente institucionalizado buscam moldar e adequar seu comportamento de forma a contestar ou minimizar as restrições impostas pelas instituições.

Os principais argumentos se concentram nas peculiaridades dos ramos de atividade das empresas, destacados como de grande risco e periculosidade às pessoas com deficiência; atividades e serviços altamente técnicos não encontrando mão de obra de pessoas com deficiência especializada no mercado de trabalho; e atividades que são requeridas regulamentação profissional específica. São argumentos adotados pelas empresas para postularem sua exclusão do sistema de cotas (KALUME, 2005; LOPES, 2005).

Também puderam ser observadas pela pesquisa, tentativas de descaracterizar a própria Lei de Cotas, atribuindo a responsabilidade para com a empregabilidade das pessoas deficientes unicamente ao Estado; imposição de restrição ao preenchimento das vagas em face de elevada exigência de qualificação e experiência profissional da pessoa com deficiência; e redução e terceirização do quadro funcional para fugir ao enquadramento da cota. Por fim, as organizações, com base em suas características, cujas atividades são filantrópicas e sem fins lucrativos argumentam que, por já desempenharem um papel de relevância social, estariam dispensadas do cumprimento das cotas.

Uma recorrente estratégia que as empresas vêm adotando, principalmente as de grande porte, é voltar-se para o seu próprio corpo funcional e caracterizá-los de acordo com o Decreto nº 3.298/99, que permitiu contar na cota pessoas cujas deficiências são relativamente mais leves. Esta estratégia provoca duas agravantes que restringem a eficiência da Política de Cotas. De um lado, permite que as empresas selecionem os deficientes que desejam contratar e, de outro, reduz a própria capacidade de

enforcement, ao permitir a rotulação, para mera formalidade, de funcionários já empregados. O resultado é uma baixa absorção de pessoas com deficiências no mercado de trabalho.

Na maioria dos casos analisados, como se comprovará adiante, percebe-se que as empresas não adotam uma única linha estratégica, mas mesclam-nas com o nítido objetivo de fugir da incumbência legal de contratar pessoas com deficiência.

Por fim, independentemente de quais fossem as estratégias adotadas pelas empresas, a pesquisa desta dissertação constatou, pela apuração documental e pela análise qualitativa e sua interpretação, que o tema da deficiência no mercado de trabalho tem se colocado como se existisse tão somente a categoria de deficientes físicos. Mas, mesmo sob esta categoria, as empresas ainda restringem as oportunidades, excluindo de suas possíveis contratações os deficientes físicos mais graves e, principalmente, os "cadeirantes", o que foi visível em inúmeros anúncios de oferta de vagas.

Uma das principais críticas ao sistema de cotas, discutidas na literatura, como ressaltado anteriormente, é o de que ele provoca discriminação no mercado de trabalho e permite às empresas manipulá-lo. Tal manipulação ocorre quando a empresa que não quer contratar pessoa com deficiência eleva as exigências de qualificação de modo a reduzir a um mínimo o número de candidatos potenciais (PASTORE, 2000). Outro apontamento crítico, defendido pelas empresas, é o de que somente poderiam cumprir a cota mediante demissão de igual número de trabalhadores não deficientes, uma vez que, com o quadro de pessoal preenchido, não têm como suportar acréscimos de custos (PASTORE, 2000; KALUME, 2005; LOPES, 2005).

A seguir, destacam-se as estratégias adotadas pelas empresas estudadas pela pesquisa, em que o ponto central é a tentativa de deslegitimar, isto é, invalidar a aplicação da Lei e, por todos os meios disponíveis, fugir à obrigatoriedade de seu cumprimento, envidando esforços para que esses tipos de condutas sejam aceitas juridicamente e também pela própria sociedade. As instituições possuem uma relação bilateral e recíproca, uma vez que ao mesmo tempo em que restringem e moldam os comportamentos dos agentes são modificadas por estes próprios comportamentos.

4.2.1 Tentativa de descaracterização da Lei

Assim, sob esta elucidação, a primeira análise a ser abordada é a adoção estratégica de descaracterizar os objetivos da Lei de Cotas. Essa estratégia foi observada na análise de seis empresas pesquisadas que, conjuntamente a outras estratégias, tentaram deslegitimar a aplicação da Lei, como o fizeram o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), a Fundação Mineira de Educação (FUMEC), a Junta de Educação Convenção Batista Mineira (Colégio e Faculdade Batista), a Nova Mina Empreendimentos Ltda, a Serviços Especializados em Máquinas e Peças Ltda (SEMEP) e a Maxitel S/A.

Nesse sentido, especificamente, foram os argumentos apresentados pela empresa com menor tempo de existência apurada pela pesquisa, constituída em 28/01/2003, INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial, que pelo seu CAGED de fevereiro de 2006, possuía 303 empregados. Enquadrada na cota de 3%, deveria possuir 10 pessoas com deficiência entre os seus funcionários (PPI 66/2006). Em toda a sua defesa alude tão somente aos "deficientes físicos", argumentando que não está os discriminando, uma vez que o trabalho a ser executado na área técnica é por demais especializado, não existindo, no mercado, pessoas com deficiência devidamente habilitada para estes cargos. Apresenta ainda sua linha estratégica de defesa sob a tentativa de demonstrar a existência da incompatibilidade dos cargos exercidos à habilitação das pessoas com deficiência. Sob este prisma, a empresa argumenta que possui uma estrutura administrativa "enxuta", terceirizando todos os serviços que não fazem parte de sua atividade-fim e que seus funcionários trabalham diretamente no ambiente laborativo dos próprios clientes em atividades de assessoria e consultoria, questionando (PPI 66/2006, p. 52):

> 1 – Como prover o cliente do INDG de estrutura básica (banheiros, rampas de acesso e mesas adaptadas) necessária para o recebimento de um deficiente? Não podemos transferir para o cliente uma responsabilidade que é do INDG.
> 2 – Como prover o deslocamento de um deficiente para os diversos locais de trabalho, às vezes internacionais e em locais de difícil acesso, como é o caso em plataformas petrolíferas nos contratos celebrados com a Petrobrás ?

Por seu turno, a estratégia adotada para descaracterizar a Lei de Cotas é fundamentada sob o argumento de que esta própria lei e as políticas governamentais baseiam-

se em uma visão paternalista, desconsiderando os potenciais das pessoas com deficiência. Manifesta a sua repulsa ao sistema de cotas, argumentando que a responsabilidade desta questão é do Estado e não do setor privado. Sob estas condições, a empresa defende que a imposição de contratação de pessoas deficientes fere normas constitucionais da propriedade privada. Sustenta que uma lei que obriga a contratação de pessoas, que estão sob a tutela do Estado, pela empresa privada, está intervindo diretamente em seu poder de mando, uma vez que a admissão de empregados é ato volitivo do empregador, condicionada a fatores como expansão de suas atividades empresariais, crescimento de demanda conjugada com a insuficiência de mão de obra para desenvolvimento das atividades contratadas. Deste modo, a empresa argúi não ser obrigada a contratar quando ausentes estes fatores que impulsionem o corpo diretivo para esta direção, sob pena de constatar a intervenção estatal na propriedade privada. Desenha esta sua estratégia sob a interpretação do artigo 174 da Constituição Federal:

> Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Sob este arranjo estratégico, a empresa argumenta que (PPI 66/2006, p. 57):

> Isto quer dizer que tal determinação é meramente indicativa para o setor privado, ou seja, facultativa, não podendo ser determinante ou obrigatória, pelo mesmo motivo acima. Sendo assim, o INDG não está obrigado a cumprir tais quotas ditadas pelo art. 93 da Lei 8.213.

Expressa que cabe à empresa recolher os impostos devidos para que o Estado cumpra com sua função social, conforme preceitua o artigo 203 da Constituição Federal, que trata da assistência social aos necessitados e da habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (PPI 66/2006, pp. 57-59). Por fim, a empresa anexou laudos psicológicos de candidatos para justificar a sua argumentação (PPI 66/2006, p. 12):

> Candidata é recomendada com restrições para ocupar a vaga em questão. Seu baixo potencial intelectual só lhe permite atuar em atividades mais simples, rotineiras e conhecidas, que, é o caso do *call center*. Só assim, será capaz de apresentar resultados adequados à empresa.

A análise psicológica de outro candidato à vaga é ainda mais restritiva, não recomendando a contratação em questão, pelas razões expostas a seguir:

> Candidato não é recomendado para ocupar a vaga em questão. Trata-se de pessoa muito primitiva, com dificuldades para estruturar idéias e pensamentos, bem como, atenção e habilidade para lidar com atividades que para ele são complexas. Portanto, está mais adequado para funções de produção e não administrativas.

Sob estas condições, a empresa argumentou que, pressionada pela fiscalização do trabalho, se vê obrigada a admitir mão de obra de "baixo potencial intelectual" para lidar com seus clientes, podendo incorrer em custos e prejuízos que não serão ressarcidos pelo Estado.

Foram evidenciadas algumas das estratégias empregadas por esta empresa para fugir às suas obrigações de cumprir a sua cota, mas, substancialmente, pautou-a na tentativa de descaracterização da própria Lei, criticando a interferência do Estado na regulamentação do mercado de trabalho para as pessoas com deficiência pelo sistema de cotas, atribuindo-lhe unicamente a atenção e responsabilidade por e sobre elas.

4.2.2 Profissões regulamentadas

Outra estratégia que vem sendo reiteradamente utilizada por alguns segmentos econômicos, principalmente os hospitalares e os educacionais, para escapar da submissão às cotas de pessoas com deficiência, tem se fundamentado em argumentações de que não encontram, no mercado, pessoas habilitadas ou qualificadas para desempenhar as funções ou cargos vagos, uma vez que estes envolvem profissões regulamentadas pela própria

legislação trabalhista, o que restringe a absorção da mão de obra de pessoa deficiente pelas empresas.

A pesquisa estudou 13 hospitais autuados pelo Ministério Público do Trabalho, sendo que seis descumpriam integralmente as cotas, outros seis as cumpriam parcialmente e um estava na fase inicial de apuração da denúncia. A análise deste setor permitiu perceber claramente a prática do isomorfismo mimético nas estratégias adotadas, em que as empresas exigem que sejam excluídas, do cômputo das cotas, as profissões reguladas, recaindo este cálculo tão somente sobre os cargos administrativos. Os dados e as informações coletadas pela pesquisa puderam ainda demonstrar que as estratégias adotadas por tais empresas também procuram, conjuntamente à necessidade de regulamentação profissional, desqualificar a capacidade das pessoas com deficiência para as atividades hospitalares.

Assim, o Instituto Materno Infantil de Minas Gerais S.A (Hospital Vila da Serra), alega sua dificuldade de contratar "deficiente físico", tendo em vista que, para as funções desempenhadas em âmbito hospitalar, requer-se capacitação técnica específica (PPI 530/2006, p. 65). Alega ainda que não basta ao hospital destinar as vagas a estas pessoas, mas que elas possam efetivamente ocupá-las, o que, sob seu ponto de vista requer, duas condições básicas (PPI 530/2006, p. 66):

> a) a deficiência não pode ser óbice ao desempenho da função; devendo haver, portanto, capacidade para o exercício da função; b) especificamente no que tange ao exercício de funções técnicas de enfermagem, deve haver, sobretudo, qualificação técnica, ou seja, o portador de deficiência que queira exercer esta função precisa estar **habilitado** ao seu exercício.

Aponta que, previamente a criação de vagas e ao preenchimento das cotas, é necessário a existência de deficientes com qualificação técnico-profissional em número suficiente ao estipulado pelo sistema de cotas, o que do contrário, pode inviabilizar a qualidade e a eficiência do atendimento hospitalar, colocando em risco a saúde e a vida dos pacientes. A empresa argumenta que cumpre com a sua função social, já que não incorre na falta de não destinar vagas às pessoas com deficiência, que não são preenchidas por motivos alheios à sua vontade, ou seja, somente porque não existem candidatos que atendam aos requisitos necessários. Considera que o percentual de sua cota resulta em um número quantitativo

demasiadamente elevado, tendo em vista a pouca oferta de mão de obra qualificada para preencher as vagas que devem ser abertas. O hospital possuía 586 funcionários, sujeito à cota de 4%, devendo empregar 24 pessoas com deficiência. Nesse sentido aponta que (PPI 530/2006, p. 69):

> Contudo, **o Poder Público não pode – em hipótese alguma – quedar-se inerte no que tange ao processo de reabilitação, qualificação e capacitação profissional dos portadores de necessidades especiais, bem como na elaboração e construção de uma logística e uma infra-estrutura necessária ao pleno desenvolvimento sócio-laboral do portador de deficiência.**

A empresa Biocor Hospital de Doenças Cardiovasculares Ltda, com um quadro de 1.154 funcionários, sujeita à cota de 5%, devendo empregar 58 pessoas com deficiência, assentou grande parte de sua estratégia na tentativa de excluir, da cota, as profissões regulamentadas e aquelas atividades que, sob seu ponto de vista, não são compatíveis de serem exercidas por pessoas com deficiência, dada a complexidade e grau de concentração e riscos exigidos em seu desempenho. Cita, por exemplo, algumas atividades laborativas desempenhadas pelos funcionários do hospital, como o manuseio de materiais pérfuro-cortantes; instrumentos e equipamentos que emitem radiação; movimentação de pacientes no leito ou em macas; esforço físico prolongado, com longos períodos em pé no apoio aos cirurgiões; aferição de sinais vitais nos pacientes; estoque e dispensação de materiais e medicamentos; vigilância externa e interna. Fundamenta que (PPI 479/2006, p. 14):

> Nesse diapasão, considerando os riscos tanto para o próprio portador de deficiência quanto para o paciente, não é aconselhável a colocação de pessoas portadoras de deficiências em tais atividades de trabalho, sob pena de impor uma função incompatível e até mesmo impossível para as pessoas sujeitas a condições especiais de saúde.

Com base nestes argumentos, direciona sua estratégia no sentido de fazer valer o seu direito de excluir, do quantum da cota, as profissões regulamentadas e as funções incompatíveis às

pessoas com deficiência.[18] Sob esta argumentação, apresentou o cálculo estratégico da cota a que se deveria submeter (PPI 479/2006, p. 16):

> 1.111 postos – 911 cargos incompatíveis a PPD´s = 200 (base de cálculo para apuração da cota); 200 (base de cálculo) x 2% = 4 (quota PPD´s).

A Fundação Hospitalar Nossa Senhora de Lourdes (Hospital Nossa Senhora de Lourdes) pautou sua estratégia também na regulamentação das profissões hospitalares e buscou justificar o seu descumprimento da cota de deficientes sob o argumento de tratar-se de uma organização filantrópica, sem fins lucrativos que atende à população carente, não sendo procurada por candidatos às vagas por portadores de deficiência. A empresa possuía 279 funcionários, sujeita à cota de 3%, devendo, assim, empregar oito pessoas com deficiência. Sua estratégia também foi no sentido de inverter plenamente a responsabilidade pelo cumprimento das cotas (PATC 193/2005).

A Irmandade de Santo Antônio de Curvelo (Hospital Santo Antônio) pautou também sua estratégia na alegação de dificuldade de encontrar mão de obra específica para a área de saúde, tendo em vista a exigência de qualificação técnico-profissional exigida na legislação trabalhista para as funções hospitalares. A empresa informou possuir 226 funcionários, portanto sujeita à cota de 3%, devendo empregar sete pessoas com deficiência (PATC 18/2006).

O hospital Lifecenter Sistema de Saúde S.A., a despeito da contratação de 148 funcionários no período da fiscalização, também não havia empregado um único trabalhador caracterizado como pessoa com deficiência. A sua cota estaria cumprida se destinasse 20% destas contratações para as pessoas com deficiência, o que demonstra o desinteresse das empresas pelo cumprimento da Lei de Cotas. A empresa possuía 733 funcionários, sujeita à cota de 4%, desse modo, devendo empregar 30 pessoas com deficiência

[18] A empresa requeriu isonomia de tratamento legal com o Poder Público, justificando que, por isonomia e coerência, os mesmos critérios e parâmetros têm de ser aplicados para a iniciativa privada, pois a aptidão para o desempenho da função não se altera em razão da natureza do regime jurídico da relação de trabalho (público ou privado). Assim, a questão da compatibilidade do PPD para o exercício das funções do cargo/emprego deve ter o mesmo tratamento tanto no regime jurídico estatutário quanto na relação de emprego privada (PPI 479/2006, p. 15).

(PATC 468/2005). Por sua vez, o hospital Vera Cruz S.A. relutou em assinar termo de compromisso de cumprimento das cotas de deficientes, sob os mesmos argumentos da incompatibilidade funcional das pessoas com deficiência e a competência técnica profissional exigida pela regulamentação trabalhista. Esta empresa, dada a grande oscilação do quadro de pessoal teve a sua base fixada para o cálculo da cota em 576 funcionários, o que lhe sujeita à faixa de 4%, devendo, assim empregar 23 pessoas com deficiência (PATC 460/2005).

A Corporação de Médicos Católicos (Hospital São Francisco de Assis) possuía 325 funcionários, sujeita à cota de 3%, devendo empregar 10 pessoas com deficiência. Contudo, também durante o período da fiscalização efetuou contratações de funcionários, mas não priorizou o cumprimento de sua cota. Sua estratégia defensiva fundamentou-se em enfatizar que seu objeto social é a prestação de assistência médico-hospitalar a indigentes, especialmente aos pobres socorridos pelas diversas conferências da Sociedade São Vicente de Paula e que as vagas preenchidas foram para cargos eminentemente técnicos e de alta qualificação como os de médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e técnico de raios-X, que requerem atenção redobrada junto aos paciente-doentes em tratamento no hospital. Argumentou, ainda, que o hospital está passando por uma crise administrativo-financeira deixada pela administração anterior e que os únicos recursos de que dispõe são os repassados pelo Sistema Único de Saúde (PATC 120/2004).

O Hospital e Maternidade Santa Helena S.A. também alegou dificuldades econômico-financeiras, o que já o teria levado a reduzir uma ala e o número de leitos disponíveis. A estratégia defensiva ainda focou que as pessoas com deficiência não têm o perfil profissional compatível às atividades hospitalares e também não se enquadram diante das construções físicas do hospital. Correntemente esqueceu-se de que cabe à empresa rearranjar o ambiente laborativo para acomodar as pessoas com deficiência e não que estas devam se ajustar às condições ambientais e de acessibilidade existente no hospital. O cálculo estratégico adotado por esta empresa reforça a concepção existente no paradigma de serviços, em que a necessidade de mudanças recai sobre as próprias pessoas com deficiência.

Também as empresas do setor educacional assentaram suas estratégias para o não cumprimento da cota empregatícia de deficientes sob o fundamento de que possuem cargos que exigem regulamentação profissional específica. As faculdades alegam que para, os cargos de professor, não encontram pessoas com deficiência que possuam a

habilitação necessária, como o nível de mestrado ou doutorado. A justificativa estratégica recai na alegação de que, por determinação do Ministério da Educação, as escolas de ensino superior devem possuir um percentual específico de mestres e doutores entre o seu corpo docente. A pesquisa analisou 10 empresas com atividades voltadas para a educação, sendo que oito cumpriam, ao menos parcialmente suas cotas, enquanto duas conseguiram cumprir integralmente. As organizações educacionais que conseguiram cumprir integralmente suas cotas foram o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC (PATC 520/2002) empregando 29 pessoas com deficiência e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - Fundação Renato Azeredo (PATC 80/2006). Ambas atuam na atividade de ensino profissionalizante e, o SENAC, também em ensino superior. O cumprimento não foi espontâneo e se deu ao longo dos cinco anos do processo fiscalizatório, em que as empresas expuseram as suas dificuldades em contratar mão de obra de pessoa com deficiência, sob o argumento de sua baixa qualificação profissional. Mas, a análise destes casos permitiu visualizar e evidenciar, uma vez mais, o dimorfismo institucional da deficiência, nas estratégias defendidas pela Fundação Renato Azeredo (PATC 80/2006, p. 151-152):

> [...] Muito embora seu esforço em sentido contrário, a Requerente tem encontrado sérias dificuldades na contratação de pessoas portadoras de deficiência física para o preenchimento de tais quotas. Tais dificuldades são de notório conhecimento, como atesta a inclusa reportagem recentemente veiculada na imprensa, haja vista a pouca mão de obra portadora de deficiência física, bem como o incremento na oferta de vagas para os deficientes, criado após a legislação pertinente e a fiscalização de tais quotas por parte dos órgãos competentes. A Requerente, na busca pelo preenchimento das vagas, flexibilizou as exigências de qualificação para a contratação, e tem buscado adequar o seu ambiente de trabalho às particularidades dos deficientes físicos.

Portanto, a grande maioria das pessoas deficientes contratadas pelo setor educacional, como se verá mais adiante, tem sido de deficientes físicos, alocados para desempenhar os serviços administrativos ou auxiliares na limpeza, portaria, vigilância e atividades que exigem menor nível educacional. Os professores enquadrados como deficientes o foram porque sua contratação se deu antes ou sob a vigência do Decreto nº 3.298/99, sendo que a deficiência apresenta baixa gravidade. Estes funcionários foram enquadrados como deficientes para mera formalidade e cumprimento ritualístico da lei.

A dificuldade em contratar pessoas deficientes para o cargo de professores também foi justificada pela Sociedade Mineira de Cultura – Pontifícia Universidade Católica (PUC), que possuía 4.985 funcionários, sujeita à cota de 5%, devendo empregar 250 pessoas com deficiência (PATC 1/2003). Argumentou que, dos processos seletivos para docentes, houve apenas uma aprovação de pessoa deficiente, sendo que, nos últimos concursos, somente dois candidatos se inscreveram, dentro de um *quantum* de 2.581 concorrentes. Por isso, funda sua estratégia para que a contagem da cota não recaia sobre os cargos de docentes, mas tão somente sejam os percentuais aplicados sobre o corpo funcional administrativo. Justifica que, deste modo, a cota estará cumprida na organização mantenedora e nos colégios, havendo dificuldades do recrutamento para a universidade, em razão da baixa qualificação dos candidatos.

A mesma estratégia foi utilizada pela Fundação Mineira de Educação (FUMEC) que, embora, também beneficiada pelas concessões e dilações de prazos para o cumprimento da cota, no período da fiscalização, admitiu 460 funcionários e não priorizou a contratação de pessoas deficientes. A empresa recorreu do auto infracional, alegando que o legislador brasileiro, ao elaborar esta lei, não realizou um estudo técnico aprofundado da aplicabilidade da norma em diversas atividades econômicas e tampouco se certificou do número suficiente de pessoas com deficiência habilitadas ou qualificadas para o mercado de trabalho. E, especificamente para o setor educacional frisou (PATC 345/2003, p. 246):

> Para o desempenho de suas funções estatutárias e em total respeito às normas constantes da lei de Diretrizes de Base da Educação, Lei 9.394/96, a Autuada deve preencher o seu quadro de professores com profissionais formados no terceiro grau e que sejam possuidores de curso de especialização, mestrado e ou doutorado, e quanto ao quadro de pessoal administrativo, quase na totalidade com capacidade em uma área específica de atuação, decorrendo desta premissa a dificuldade de cumprimento do estatuído no artigo 93 da Lei 8.213/91 e regulamentação posterior.

Justificou que as contratações efetuadas, ocorridas durante a fiscalização, 90% o foram para os cargos de professores com especialização específica para atuarem em novos cursos. A empresa possuía 987 funcionários, sujeita à cota de 4%, devendo, deste modo, empregar 40 pessoas com deficiência.

Situação semelhante em comportamento estratégico, em termos de resultados na absorção da mão de obra de pessoas com deficiência, foi o verificado pela atuação do Centro Universitário Una. Esta escola, mesmo durante o processo fiscalizatório, efetuou a contratação de 275 empregados e não priorizou as pessoas com deficiência, sob semelhantes argumentos estratégicos apresentados por outras empresas. A escola possuía 1.602 funcionários, sujeita à cota de 5%, devendo, assim, empregar 81 pessoas com deficiência (PATC 305/2004).

A estratégia adotada pelo Instituto Pitágoras de Educação Sociedade Ltda, além de apontar os aspectos de regulamentação profissional para os cargos de professores, recorreu ao argumento de que não está cumprindo a sua cota devido a incapacitação e a baixa qualificação dos deficientes. Possuía 617 funcionários, enquadrado na cota de 4% e com a obrigação de empregar 25 pessoas com deficiência. A empresa, sob fiscalização trabalhista, há mais de cinco anos, não conseguiu cumprir a Lei de Cotas e ainda não havia transposto do papel para a concretude e realidade as suas próprias conclusões sobre a importância da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho (PATC 327/2002, p. 1319):

> Temos percebido que a inclusão no mercado de trabalho, e como conseqüência, no mercado de consumo, desperta e resgata nas pessoas necessidades, desejos, vontades, que quando em casa, não existiam. Elas descobrem que muitas atividades que realizavam isoladamente podem ser feitas em grupos. Melhoram a auto-estima, a autoconfiança e uma busca constante de superação e limites. A inclusão de pessoas com deficiência possibilita uma nova maneira de lidar com a realidade e de relacionar-se com o meio e o resgate da cidadania [...]

Idêntica estratégia também foi adotada pelo Instituto Metodista Izabela Hendrix, sociedade educacional que possuía 482 funcionários, sujeita à cota de 3%, devendo empregar, portanto, 15 pessoas com deficiência (PATC 19/2006). Argumentou ainda que as entidades que possuem cadastro de pessoas deficientes não têm ofertado pessoal adequado para as funções desempenhadas na empresa.

Por sua vez, a estratégia utilizada pela Junta de Educação Convenção Batista Mineira para justificar o descumprimento das cotas é de que existe um conflito de leis,

pois a empresa é uma organização de ensino sujeita às legislações específicas do Ministério da Educação, entendendo que a aplicação da cota deva recair tão somente sobre o corpo funcional administrativo e exclusive os docentes. A empresa também recorreu à estratégia de que, por se tratar de organização filantrópica, é obrigada a conceder 20% de bolsas de estudos para pessoas carentes. A sua estratégia também passou pela alegação de problemas econômico-financeiros, tendo argumentado que 30% dos alunos estão inadimplentes e que somente 50% do corpo discente tem efetivamente pago as mensalidades. A organização possuía 792 funcionários, enquadrada na cota de 4%, obrigada a contratar 32 pessoas com deficiência. Alega que, se tiver de contratar o número exigido de pessoas deficientes, terá sua folha salarial onerada ou deverá substituir os funcionários, mas não tem como arcar com os custos rescisórios.

A análise deste caso permitiu visualizar dois outros graves erros em que incorre a organização educacional. O primeiro é o de que trata o tema da deficiência sob a existência unicamente de deficientes físicos (PATC 288/2004, p. 230):

> [...] na petição anterior, que para a contratação de novos empregados, estamos dando preferência absoluta a deficientes físicos [...] De nossos mais de 700 empregados, a maioria absoluta são professores. Por mais que queremos contratar os deficientes físicos, eles têm limitações, e se não obedecermos aos critérios de avaliação de qualidade que outros órgãos do governo nos impõe, vamos perder clientes, vamos fechar as portas, causando ainda maior problema social. Aí, ao invés de 25 pessoas sem emprego, teremos mais de 700 !!!.

A constatação deste dimorfismo institucional ainda pode ser percebida em correspondência da direção da organização encaminhada às igrejas evangélicas solicitando o envio de mão de obra de deficientes físicos. O segundo erro da empresa é a constatação de discriminação, vedada constitucionalmente, ao restringir o direito às vagas somente àqueles que professam a sua crença religiosa (PATC 288/2004, p. 463):

> Em cumprimento [à] legislação trabalhista, temos que ter em nosso quadro de empregados uma cota de pessoas portadoras de deficiências físicas. Já temos um bom número de empregados nesta circunstância, mas ainda precisamos de um pouco mais para [atingir] a cota. Portanto, se na sua igreja houver membros (crentes) reabilitados pelo INSS ou que possuam alguma limitação física que não os impede de exercer

> alguma função na área de serviços gerais ou, se tiverem formação, na [área] administrativa, pedimos encaminhar currículo e marcar entrevista [...]

A Sociedade Agostiniana de Educação Ltda (Colégio Magnum) apresentou uma estratégia de discurso de conscientização interna mediante palestras com diversos convidados experientes sobre o tema da deficiência, visando criar um ambiente laborativo favorável à inclusão dos deficientes que empregar e sua relação com os demais funcionários. Mas, a análise demonstrou que a lógica de sua ação vai na contramão de seu discurso, uma vez que, em dezembro de 2004, desligou 19 empregados, dos quais quatro eram deficientes; em fevereiro de 2005 contratou 22 funcionários e nenhum deficiente; em fevereiro de 2006, dentre os 33 admitidos apenas um era deficiente; em dezembro de 2006, demitiu 29 empregados, dentre os quais, mais uma vez, cinco eram deficientes (PATC 246/2002, p. 744).

Também recorreu a esta estratégia, a empresa Expresso Unir Ltda, com sede na cidade de Belo Horizonte, tendo sua atividade econômica no segmento de transporte rodoviário de passageiros municipal não urbano. O argumento que utiliza também evidencia o dimorfismo institucional da deficiência em sua concepção (PPI 1227/2004, p. 177):

> Cumpre à Investigada novamente salientar, como anteriormente articulado, que em razão de sua atividade econômica – concessionária de transporte público – as dificuldades para a contratação de portadores de deficiência física se revelam tamanhas, considerando que seu quadro de funcionários é formado em sua quase totalidade por motoristas, cobradores e fiscais, prevendo a legislação em vigor exigências específicas e algumas restrições para o desenvolvimento das tarefas, excluindo-se, portanto, portadores de determinadas deficiências.

4.2.3 Atividades de risco e periculosidade

Algumas empresas têm justificado o descumprimento da Lei de Cotas sob o argumento estratégico de que, por desenvolverem atividades de elevado grau de risco e periculosidade, é temerosa a colocação de pessoas deficientes nestes ambientes. Elucidam que são casos em que o emprego de uma mão de obra de pessoa deficiente a coloca em risco e a outros trabalhadores, o qual persiste mesmo procedendo-se modificações e adaptações no ambiente do trabalho requeridas pelas normas de segurança. Insistem em que a remoção dos obstáculos de ordem física e arquitetônica ou meras adaptações na atividade laborativa não são suficientes para adequar-se a um ambiente propício para o desenvolvimento das atividades de uma pessoa deficiente, o que, segundo elas, por si já justifica a exclusão destas funções na aplicação do percentual das cotas. Esta estratégia tem sido reiterada pelas empresas dos setores industrial, construção civil, obras viárias, prestação de serviços em ambientes de riscos e também adotada por alguns hospitais, conforme observado na abordagem dos casos de profissões regulamentadas.

A Empresa de Terraplanagem Pedrosa Ltda (ENTERPEL), sediada na cidade de Ouro Preto, se mostrou renitente em assinar o termo de compromisso para o cumprimento das cotas empregatícias a pessoas deficientes. Justificou que não empregava a mão de obra de pessoa com deficiência, tendo em vista os critérios de especificidade de suas atividades mineradoras, classificada com grau de risco quatro pelas normas legais trabalhistas. Argumentou que, para exercer as atividades nas minas, a mão de obra deve ser qualificada e habilitada para operar caminhões e máquinas com capacidade de carga e peso em torno de 30 toneladas. Também abordou estrategicamente o problema da inserção da pessoa deficiente no mercado de trabalho atribuindo, aos órgãos públicos de intermediação de mão de obra, a responsabilidade por não possuírem, em seus cadastros, as pessoas habilitadas para desempenhar as funções específicas de sua atividade econômica. A empresa possuía 251 empregados, estando enquadrada na cota de 3%, devendo preencher suas vagas com sete pessoas deficientes (PATC 45/2006). O estudo da estratégia adotada por esta empresa também permitiu perceber a disseminação do dimorfismo institucional da deficiência, uma vez que, em toda a formalização de sua defesa, refere-se unicamente aos deficientes físicos, ignorando a existência de outras categorias de deficiência.

A empresa Nova Mina Empreendimentos Ltda, sediada na cidade de Nova Lima, pautou seus argumentos para justificar o descumprimento da cota alegando que sua atividade é inapropriada para as pessoas deficientes, uma vez que requer mão de obra especializada que saiba utilizar aparelhos de tecnologia avançada, devendo exercer suas funções em condições e regiões adversas ou trabalhos braçais. Ressaltou que está enquadrada pela legislação trabalhista em grau de risco quatro no ramo de mineração e mesmo adotando todos os procedimentos de segurança recomendados pela norma, persistem ainda os riscos e perigos inerentes à própria atividade, tais como (PATC 140/2005, p. 174):

> Riscos advindos de radiações não ionizantes, riscos químicos, como poeira mineral, fumos metálicos, névoas e gases. Fatores ergonômicos decorrentes de esforços físicos e levantamento e transporte de pesos. Riscos de acidentes, oriundos de desmoronamento, pisos irregulares e trânsitos de equipamentos pesados.

A empresa reforçou a disseminação da idéia de que as pessoas com deficiência não têm qualificação ou habilitação técnica necessária para determinadas atividades e direcionou sua lógica estratégica para a justificativa de que, os trabalhos que não exigem qualificação ou habilitação constituem-se em atividades que exigem grandes esforços físicos e envolvem um alto grau de risco. Por fim, apresentou uma crítica da Lei de Cotas, na tentativa de descaracterizá-la e restringir a sua aplicação (PATC 140/2005, p. 175):

> O legislador ao elaborar o referido Decreto que institui a obrigatoriedade de Pessoas Portadoras de Deficiência, criou uma lei generalista, sem levar em consideração as complexidades que envolvem cada segmento das diversas atividades econômicas desenvolvidas no país. No caso concreto, *Data Vênia,* pretender alocar deficiente nas frentes de trabalho da Requerente, traduz-se em verdadeira temeridade, eis que, por mais que a empresa adote todos os procedimentos de segurança, o próprio ambiente não é propício pelos motivos expostos, assim como atesta o Laudo Técnico, ora apresentado.

A empresa Salum Construções Ltda, sediada na cidade de Belo Horizonte, atuando na construção de obras viárias, rodovias, vias férreas e aeroportos, justificou o descumprimento da Lei de Cotas devido aos aspectos peculiares de suas atividades de construção civil pesada. A empresa possuía um quadro funcional de 486 funcionários, devendo empregar 14 pessoas com deficiência (PPI 556/2006).

A justificativa de descumprimento legal, devido aos riscos e periculosidade inerentes à atividade econômica também foi a estratégia abordada pela empresa ARG Ltda, sediada na cidade de Belo Horizonte (PPI 930/2005, p. 29):

> [...] a incidência da lei deve se ater, em caráter primordial, à segurança do trabalhador, sendo induvidoso que a contratação de funcionários que não gozam de plena capacidade física ou mental, no caso específico da A.R.G, pode vir a representar riscos não só a eles próprios, como aos demais empregados e terceiros.

Acrescenta à sua estratégia que a própria legislação trabalhista impõe a obrigação de realização de exames admissionais e periódicos para comprovação das condições de saúde do trabalhador e sua aptidão para as funções a serem desempenhadas. A adoção desta estratégia revela uma tentativa de, previamente, tornar inapta às atividades da empresa as pessoas deficientes por causa de suas deficiências. O ponto central de sua lógica estratégica é se eximir do cumprimento da cota reiterando que suas atividades são de construção civil pesada com grau de risco quatro pelas normas de segurança do trabalho. A empresa mantinha um quadro de pessoal com 1.221 funcionários, obrigada a empregar 62 pessoas deficientes.O estudo deste caso também permitiu evidenciar o dimorfismo institucional da deficiência, em que a empresa trata formalmente o tema como se existissem somente os deficientes físicos, ignorando a existência dos demais deficientes.

A empresa Empreendimentos de Engenharia S.A. (EGESA) justifica que é difícil contratar pessoas com deficiência, em razão do ramo econômico em que atua, a construção civil pesada, com grau de risco quatro pelas normas de segurança do trabalho, em atividades laborativas consideradas insalubres ou de alta periculosidade. Fundamenta que suas atividades são executadas fora dos grandes centros urbanos, principalmente nos interiores dos estados de Tocantins e Amapá, onde há grande escassez de recursos médicos, farmacêuticos e de escola, além de que falta, às pessoas com deficiência, experiência profissional (PPI 207/2006).

A empresa SEMEP – Serviços Especializados em Máquinas e Peças Ltda, sediada na cidade de Contagem, apontou que suas dificuldades para cumprir a Lei de Cotas são a falta de mão de obra especializada e a sua própria atividade em si. Justificou que as funções desenvolvidas por seus funcionários oferecem inúmeros riscos de acidentes e

insalubridade, pois são prestados diretamente às empresas contratantes, como a CVRD – Companhia Vale do Rio Doce (mineradora), Fosfértil (fertilizantes) e Valourec & Mannesmann (indústria de tubos e perfilados de aço). A análise deste caso permitiu perceber outras estratégias empregadas pela empresa para o descumprimento das cotas, pelas tentativas de descaracterização da lei e restrição às vagas mediante exigência de qualificação técnica e experiência profissional. A empresa possuía 414 funcionários, sujeita, portanto, à cota de 3%, obrigada a empregar 13 deficientes (PPI 70/2006).

Também pôde ser observado como a empresa trata o tema da deficiência, evidenciando o dimorfismo institucional, ao lidar formalmente com a questão como se existissem somente os deficientes físicos, ignorando os outros tipos de deficientes.

A empresa Priscilla Prestadora de Serviços Ltda, sediada na cidade de Rio Acima, justifica o seu descumprimento da Lei de Cotas sob a fundamentação de que suas atividades, de limpeza e higienização em ônibus, são inapropriadas para as pessoas com deficiência. A empresa exemplifica esta estratégia ao destacar a incompatibilidade funcional para pessoas com cegueira completa, paraplegia e surdez, tendo em vista que a limpeza e higienização dos ônibus são realizadas dentro das garagens, nas empresas contratantes, onde também ocorre a manutenção dos veículos. Esta empresa também dissemina o dimorfismo institucional da deficiência, ao cuidar do tema sob uma visão focalizada unicamente na deficiência física (PPI 882/2004, p. 93):

> Conforme consta da ata de audiência do dia 10/10/2005, foi concedido prazo de sessenta dias para a empresa providenciar a regularização de sua situação em relação aos deficientes físicos a serem contratados.

Por fim, a empresa Plantar S.A. Planejamento, Técnica e Administração de Reflorestamento, com sede em Belo Horizonte, argumentou que não está cumprindo o sistema de cotas, uma vez que o recrutamento de seus funcionários é feito, na maioria das vezes em pequenos distritos, longe dos centros urbanos, em localidades que não dispõem de centro de reabilitação ou órgãos do INSS. Sustentou que está tendo dificuldades de contratar mão de obra de pessoas com deficiência para as atividades desenvolvidas pela empresa com o

uso da força de trabalho braçal que por sua vez, requer integridades visuais, mentais, auditivas, haja vista a existência, no ambiente laborativo, de muitas máquinas e caminhões pesados. O ponto central de sua lógica estratégica para eximir-se da aplicação das cotas é justificar o seu ramo de atuação como um ambiente de risco para os deficientes. Nesse sentido, argumenta que a empresa desenvolve atividades exclusivamente na área rural, o que dificulta a contratação de deficientes, uma vez que o empregado precisa ter aptidão para utilizar ferramentas; lidar com produtos químicos; carregar equipamentos, o que, por si, limita o tipo de deficiência que deve ser admitida pela empresa; risco à integridade física do próprio empregado; atividades executadas em céu aberto, em fazendas, interior de florestas, o que torna impossível a adaptação do meio ambiente laborativo. A empresa possuía 6.308 funcionários, obrigada a empregar 316 deficientes (PATC 89/2004).

4.2.4 Restrições das vagas por desqualificação dos deficientes

A estratégia mais utilizada pelas empresas e aplicada generalizadamente sem quaisquer critérios, muitas das vezes como mero processo ritualístico de defesa, é atribuir às pessoas com deficiência incapacidade biológica e inabilitação para desempenhar as funções requeridas.

Mas, os estudos de caso permitiram observar uma outra estratégia empregada pelas empresas para tentar legitimar o seu descumprimento da Lei de Cotas, restringindo por demais as oportunidades para os deficientes ao elevar sobremaneira as exigências para as vagas abertas, inclusive requerendo experiência profissional na função. Estas empresas, além de efetuarem a seletividade dos candidatos mediante a comprovação de habilitação profissional, selecionam-nos também priorizando aqueles com deficiência física, preferencialmente menos severa.

A empresa do Grupo Fiat, Comau do Brasil Indústria e Comércio Ltda, sediada na cidade de Betim, sobrelevou exageradamente os requisitos para a admissão de pessoas com deficiência para alguns cargos, exigindo, além da experiência na função, a fluência em línguas estrangeiras, inglês e italiano, conforme se pôde constatar nas

correspondências trocadas com os órgãos de intermediação de mão de obra (PPI 759/2004, pp. 639-640;655-660;663;694). Argumentou que não vem cumprindo a sua cota empregatícia porque (PPI 759/2004, p.692):

> O mercado não possui **mão de obra qualificada** e os poucos currículos apresentados à empresa não atenderam às necessidades do trabalho, sendo de candidatos com escolaridade média, sem cursos profissionalizantes e com experiência em áreas totalmente discrepantes da atividade da investigada.

Justificou ainda que as contratações por ela efetuadas estão vinculadas às áreas específicas, que demandam conhecimentos técnicos e tecnológicos, formação profissional e experiência na função, a exemplo de auxiliares e assistentes na área de manutenção, programadores, caldeireiros, eletricistas (mecânicos e eletrônicos), desenhistas, ferramenteiros, engenheiros, fresadores, mecânicos, montadores, operadores de máquina, projetistas, soldadores, torneiros, técnico de segurança etc.

A empresa justificou sua lógica estratégica ao argumentar que o próprio Decreto nº 3.298/99, no artigo 36, garante-lhe a contração com a qualificação. Desse modo, a empresa refuta o preenchimento das cotas com admissão, em seu quadro de pessoal, de deficientes não habilitados ou em condições inferiores aos demais empregados. A obrigatoriedade do cumprimento das cotas, nestas condições, segundo a empresa viola os seguintes artigos constitucionais: artigo 1º c/c art. 170, que dispõe sobre o princípio da livre iniciativa; artigo 5º inciso II, dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Argumenta ainda sua posição estratégica de que o trabalhador, sem a qualificação necessária e portador de necessidades especiais, é candidato a se acidentar, por não possuir treinamento técnico, experiência e formação escolar para o mister, e a simples contratação de pessoa deficiente, apenas para o mero cumprimento das cotas, sem a integração ao trabalho ou função efetiva seria discriminador e não atende ao objetivo social da legislação (PPI 759/2004, p. 694).

Contudo, ainda pautou-se em outra estratégia ao requerer tratamento tal como aplicado em precedente anterior à Fiat Automóveis S.A. (PPI 759/2004, p. 2.654):

> A empresa ainda considerou que, sensível a tais considerações e às dificuldades encontradas pelo empresariado, principalmente do setor de tecnologia de ponta, o Ministério Público do Trabalho já havia aberto **PRECEDENTE para identificar, como legítima, a contratação de empregados enquadrados nos termos do Decreto 3.298/99, como se infere, por exemplo do Procedimento instaurado contra Fiat Automóveis S/A.**

Deste modo, direciona a sua estratégia para a tentativa de também enquadrar os seus próprios funcionários admitidos à época da vigência do Decreto nº 3.298/99. A empresa exige assim que os 276 funcionários enquadrados como deficientes auditivos, por sua assessoria médica do trabalho, sejam também aceitos pelo Ministério Público. Neste caso, ocorrendo a mera rotulação destes funcionários, a empresa terá cumprido integralmente a sua cota, sem a necessidade de contratar no mercado uma única força de trabalho de pessoa deficiente.

A empresa CERNE – Construções, Empreendimentos e Representação Nacional de Engenharia Ltda, sediada na cidade de Santa Luzia, justificou o descumprimento das cotas com a adoção estratégica de elevação dos perfis para os candidatos às vagas anunciadas nas organizações públicas de intermediação da mão de obra e em jornais de grande circulação. Para uma vaga de ajudante exigiu o seguinte perfil do candidato deficiente: masculino, maior de 18 anos, ensino fundamental completo, deficiência em um dos membros superiores (cadeirantes não), empresa localizada em local de difícil acesso e trajeto feito por ônibus comum. Para a vaga de cadista, assim estipulou: masculino ou feminino, maior de 18 anos, ensino médio completo, deficiência auditiva leve ou física em membros inferiores, mas não cadeirantes. Para as vagas de orçamentista e projetista civil repetiu os mesmos critérios e restrições definidos na vaga para cadista, ressaltando sempre a exclusão do deficiente "cadeirante". A empresa possuía 258 funcionários, sujeita à cota de 3%, sendo assim obrigada a empregar oito deficientes (PATC 274/2006).

A empresa Garra Telecomunicações e Eletricidade, sediada na cidade de Belo Horizonte, alega que não está a cumprindo o determinado pela Lei de Cotas, tendo em vista as dificuldades em encontrar, no mercado, as pessoas com deficiência para contratação. Sua estratégia defensiva se pauta na oferta de vagas com elevada exigência aos

candidatos, além de deixar evidenciado, em suas posições, o dimorfismo institucional da deficiência, ao tratar o tema unicamente sob a concepção da existência de deficientes físicos (PPI 935/2005, p. 86):

> Quando surge uma vaga que possa ser preenchida por deficiente físico, em nossa Administração, tomamos as providências abaixo descritas, pois considerando que prestamos serviços para o setor de Telefonia e Eletricidade: TELEMAR e CEMIG, e que as funções de Eletricista e Operador de rede, instaladores e reparadores de linhas telefônicas, bem como instalações de rede elétrica, os funcionários têm que possuir cursos específicos para cada função, tem que subir escadas junto a postes, dirigir veículos automotores.

A análise das vagas ofertadas por esta empresa evidencia sua estratégia para fugir à obrigatoriedade legal das cotas, pois há uma exigência exagerada imposta aos candidatos deficientes, requerendo para os cargos nível de escolaridade de ensino médio, conhecimentos em informática e experiência na função que variam de um a três anos. Este tipo de anúncio certamente restringe e limita a possibilidade de contratação de pessoas deficientes e o cumprimento da cota. A empresa possuía um quadro de pessoal de 710 empregados, enquadrada na cota de 4%, devendo empregar 29 deficientes (PPI 935/2005).

Outra empresa do mesmo ramo de atividade, a empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações S.A., com sede na cidade de Belo Horizonte, possuía um quadro de pessoal de 7.549 empregados, sujeita à cota de 5%, obrigada a manter 378 deficientes entre os seus funcionários. O estudo dos anúncios de vagas ofertadas por esta empresa evidencia a sua estratégia de fugir ao cumprimento das cotas, ao exigir experiência profissional dos candidatos e habilitação veicular.

As vagas para "digitador" foram limitadas às pessoas com deficiência auditiva parcial ou deficiente físico, exigindo-se rapidez. Às vagas para "reparador de telefones públicos" exigiu ensino médio, CNH (carteira nacional de habilitação) categoria "A" (motociclista), experiência de três meses na área comprovada em CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social) e possuir motocicleta para locomoção das atividades. Para as vagas de "auxiliar de escritório", exigiu experiência de seis meses, sexo masculino. Para as vagas de "despachante de serviços", exigiu experiência de seis meses na área comprovada em CTPS ou curso de formação. Às vagas destinadas às funções de "instalador e reparador de

linhas e aparelhos telefônicos", exigiu ensino médio, possuir CNH categoria "B" (veículos automotores), curso de formação em instalação de LA (linhas e aparelhos), experiência de seis meses e possuir veículo pequeno para locomoção. Para as vagas de "reparador de telefones públicos" exigiu o ensino médio, CNH categoria "A", experiência comprovada em CTPS, curso de formação LA e possuir motocicleta. Já para as vagas de "supervisor de help desk, técnico help desk, técnico de instalação e manutenção de velox, supervisor técnico instalação e manutenção, programador de serviços, instalador e reparador" as exigências são de formação técnica em microinformática; experiência em hardware e software, em topologia de redes wan, lan e periféricos de rede; experiência anterior comprovada em CTPS; habilidades requeridas: força e resistência física, atenção concentrada, destreza manual, coordenação motora, raciocínio lógico numérico, comunicação oral e escrita, percepção cromática, percepção de detalhes, relacionamento interpessoal, disciplina e boa caligrafia.

A empresa justificou que ofertou, em março de 2004, sob estas condições, 116 vagas na cidade de Belo Horizonte, enquanto sua filial em Brasília, direcionou seu pedido diretamente a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE). A empresa não foi a única a endereçar suas críticas e parte de sua estratégia para justificar a não inserção de deficientes em suas atividades, à ineficiência dos órgãos públicos de intermediação da mão de obra de pessoas com deficiência. Outras atribuíram genericamente a estes órgãos a culpa pelo não cumprimento da Lei de Cotas, sob a alegação de não possuir pessoas deficientes capacitadas e habilitadas para as suas funções. Mas, nesse caso específico, a empresa endereçou diretamente as suas críticas à CAADE (PATC 458/2000, p. 1.506):

> Quanto ao CAADE importante salientar que durante o período de 29/07/04 e 27/09/04, a empresa disponibilizou 138 (cento e trinta e oito) vagas para deficientes físicos, mediante 23 correspondências protocolizadas sob a chancela do Diretor da Entidade Sr. [*cita o nome de um funcionário do órgão*], através das quais solicitou candidatos, mas até a presente data não obteve nenhuma resposta. Com o devido respeito, não se pode deixar de registrar que os documentos em referência, já anexados aos autos, demonstram claramente a contradição entre o discurso do representante da CAADE na audiência do último dia 04, e os trabalhos efetivamente desenvolvidos por aquela Entidade, pelo menos em relação à TELEMONT.

Por sua vez, a empresa BMS – Belgo Mineira Sistemas S.A., sediada na cidade de Belo Horizonte, justificou o seu descumprimento do imperativo legal com base no argumento de que tem encontrado dificuldades para admitir pessoas deficientes em seu ambiente laborativo, tendo em vista a falta de qualificação delas frente às atividades extremamente técnicas da empresa de consultoria em software e hardware e suporte, helpdesk para as organizações do grupo Belgo Mineira (PATC 459/2005).

Já a empresa SEMEP – Serviços Especializados em Máquinas, Equipamentos e Peças Ltda, além de adotar a estratégia de atividades de risco para justificar o descumprimento das cotas, empregou também a estratégia de elevação dos perfis dos candidatos às suas vagas disponibilizadas junto ao PROMETI, ao BOE-DRT e anunciadas em jornais de grande circulação entre junho a agosto de 2006 (PPI 70/2006).

Deste modo, para a vaga de auxiliar administrativo, exigiu o mínimo de seis meses de experiência profissional e pessoa do sexo feminino, anexando uma observação de que, no local de trabalho, possui uma escada, o que traz uma dificuldade para portadores de deficiências nas pernas ou "cadeirantes". Para as vagas de auxiliar de mecânica, exigiu experiência de três meses na função, ensino médio, CNH se possível. Às vagas de auxiliar de serviços gerais exigiu, experiência profissional de três meses, pessoa do sexo masculino.

As estratégias observadas no estudo de casos dessas empresas revelam o grande desinteresse pelo cumprimento das cotas empregatícias de deficientes e reforça a concepção do paradigma de serviços, em que a pessoa com deficiência é que deve estar preparada para o ambiente laborativo e não este oferecer a elas o suporte para poderem desempenhar as funções para as quais sejam capacitadas. Sobressalta-se, desta análise, a inversão de valores no tratamento da questão da inserção dos deficientes no mercado de trabalho.

4.2.5 Atividades filantrópicas e assistenciais

As organizações de atividades de assistência social e religiosa vêm argumentando que, em razão de atuação filantrópica e sem fins lucrativos, estão dispensadas do cumprimento da cota, até mesmo porque desempenham um papel de relevância social. A busca por esta estratégia ainda foi observada pela pesquisa nos estudos de casos de alguns hospitais e faculdade, que se instituíam entidades beneficentes para também legitimar o descumprimento das cotas.

Mas, esta estratégia foi o ponto central dos argumentos das três organizações de fins assistenciais e religiosos, sem fins lucrativos, que prestam serviços sociais filantrópicos. A pesquisa constatou que duas delas ainda não haviam empregado uma única pessoa deficiente, enquanto a outra apenas cumpria parcialmente a cota.

A Mitra Arquidiocesana de Belo Horizonte, com 285 paróquias, empregava 1.030 funcionários, assim sujeita à cota de 5%, devendo manter entre o seu quadro de pessoal 52 deficientes. No período compreendido entre o mês de abril de 2004 e maio de 2006, a organização religiosa admitiu 521 empregados, mas não cumpriu com a sua obrigação legal e a própria obrigação assistencial evidenciou-se deste modo negligenciada, já que poderia ter destinado 10% destas vagas para as pessoas com deficiência. A organização demonstra uma atitude contraditória, tendo em vista que a Igreja Católica dedicou às pessoas deficientes a Campanha da Fraternidade do ano de 2006 (PPI 549/2006).

Já a Visão Mundial, também sediada na cidade de Belo Horizonte, cujas atividades filantrópicas são voltadas para a assistência social às crianças carentes, conseguiu cumprir parcialmente sua cota. A organização possuía 233 empregados, obrigada a empregar sete deficientes, em razão do enquadramento na cota de 3% . Entre setembro de 2004 e julho de 2005, a organização admitiu 40 empregados, mas não priorizou a contratação de pessoas deficientes (PPI 976/2005).

A Associação de Promoção Humana Divina Providência, também sediada na cidade de Belo Horizonte, possuía 468 funcionários, enquadrada na cota de 3%, devendo, obrigatoriamente empregar 15 deficientes. A atividade da organização é a

assistência social e filantrópica em serviços de alojamento, alimentação e manutenção. No período compreendido entre setembro de 2004 e fevereiro de 2005, a organização admitiu 67 empregados e nenhum deficiente. Em seu argumento defensivo expôs que é uma instituição civil de direito privado, de cunho filantrópico, sem fins lucrativos, que busca o engajamento social de pessoas carentes, inclusive as pessoas com deficiência. Por estes motivos acredita a organização que não está submetida à aplicação da Lei 8.213/91 (Lei de Cotas).A Associação compreende as seguintes entidades assistenciais: Lar dos Idosos São José (Belo Horizonte); Lar dos Meninos São Vicente de Paula (Belo Horizonte e Ribeirão das Neves); Gráfica e Editora São Vicente de Paula (Belo Horizonte) e Central de Abastecimento Divina Providência (Ribeirão das Neves).

A análise deste caso permitiu ainda evidenciar que a organização também trata o tema da deficiência apenas sob a visão da existência dos deficientes físicos, além de restringir as oportunidades para as vagas em que disponibilizou a eles. Direcionava os cargos de operador de telemarketing, recepção, instrutores de cursos profissionalizantes, tesouraria e comprador apenas aos deficientes físicos, com ensino médio completo e com experiência (PPI 495/2005). Por fim, alegou dificuldades para contratar pessoas com deficiência, tendo em vista as peculiaridades de suas atividades, que não estão preparadas para receber este tipo de mão de obra.

O estudo destes casos evidencia dois graves problemas na inserção da mão de obra da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Primeiro, o próprio desinteresse pelo cumprimento das cotas pelas organizações de assistência social e filantrópica, que, estrategicamente usam deste meio para tentar legitimar o descumprimento da lei. Segundo, a vivência institucional sob o paradigma de serviços, em que as organizações ainda estão colocando, nas pessoas com deficiência, a necessidade de mudança para adaptação ao ambiente laborativo e não o contrário, ou seja, as organizações lhes oferecendo os suportes e as condições necessárias para poderem ser inseridas no mercado de trabalho.

Mas, os argumentos estratégicos desenvolvidos por estas organizações de assistência social e filantropia não encontram amparo jurídico na legislação brasileira, tendo em vista que a própria Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) não deixa dúvidas quanto a esta questão:

> Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços.
> § 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

4.2.6 Classificação dos próprios funcionários como deficientes

Esta estratégia foi muito utilizada pelas empresas de grande porte ou que possuam um número elevado de funcionários, sob um amparo legal permitido pela incongruência conceitual de deficiência trazida pelo Decreto nº 3.298/99, que não a restringiu adequadamente, permitindo às empresas contarem, em suas cotas, pessoas cujas deficiências leves não as tornam vulneráveis e hipossuficientes no mercado de trabalho. Incongruência de conceito legal que permitiu a indevida classificação de muitos funcionários como deficientes, restringindo sobremodo a demanda por mão de obra de pessoas realmente deficientes, que precisam da proteção da Lei para poder trabalhar.

Esta estratégia foi observada pela pesquisa sendo também adotada conjuntamente a outros arranjos para escapar do cumprimento da Lei de Cotas. Assim como o fez o Hospital Mater Dei, que deveria empregar 51 deficientes, cumpria parcialmente a sua cota, ao empregar 37 deficientes, mediante a categorização de 60% deles, em razão de contratados antes ou sob a vigência do Decreto nº 3.298/99 (PATC 85/2004). A empresa Viação Presidente Ltda, sediada na cidade de Belo Horizonte, também buscou dentro de seu próprio quadro de pessoal, funcionários que pudessem ser enquadrados como deficientes segundo os critérios da lei (PPI 563/2006).

Igualmente foi a estratégia adotada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que possuía 1.514 funcionários, sujeita à cota de 5%, obrigada a empregar 76 deficientes. A empresa apresentou 54 funcionários, todos contratados

no período anterior ou de vigência do Decreto nº 3.298/99, sob a avaliação médica da empresa de portadores de disacusias, isto é, deficiência auditiva (PATC 34/2005, p. 553):

> A grande maioria dos colaboradores do SENAI, notadamente os instrutores de Formação Profissional e oficiais de manutenção, são oriundos de estabelecimentos industriais, com freqüente relato de exposição a ruído, muitas vezes sem qualquer controle ou proteção. Em muitos casos, acatamos a orientação do médico examinador e emitimos a CAT para registro, conforme Norma Técnica INSS PAIR Ocupacional 7/97.

A indústria automobilística Fiat Automóveis S.A, sediada na cidade de Betim, está enquadra na cota de 5%, devendo empregar 519 deficientes. A formulação e propositura do termo de ajustamento de conduta assinado pela empresa junto ao Ministério Público do Trabalho levaram alguns aspectos específicos em consideração, tais como (PATC 175/2006): a) a Fiat possui número muito elevado de trabalhadores e qualquer alteração neste número altera significativamente o número de empregados que devem ser enquadrados na cota; b) há meses em que são contratados 300 empregados de uma só vez, o que implica contratar 15 deficientes; c) a velocidade de contratação de 300 metalúrgicos é muitas vezes maior do que a de um único trabalhador enquadrado nas hipóteses do artigo 93 da Lei 8.213/91; d) mesmo em nível contencioso haveria dificuldades de exigência da efetividade da lei, tendo as oscilações do número total de empregados em um universo de sete a onze mil empregados, verificados por duas vezes durante a investigação promovida pelo ICP, demonstrando variação ostensiva da cota; e) em face da especificidade do caso e necessidade de efetivar a lei e proporcionar segurança jurídica aos jurisdicionados, foi elaborado um mecanismo de cumprimento que levou em consideração os aspectos retro-mencionados, fixando, como metodologia, a média de contratação de um ano para a sua implementação no ano civil seguinte, uma vez que demonstrou ser inviável a constatação e aplicação simultânea da cota.

Deste modo, foi acordado que a empresa deveria atingir a cota de 519 empregados até dezembro de 2007 e, no ano de 2008, manter a cota de 500 deficientes, mesmo que o número de funcionários se reduza e permita cotas inferiores.

Durante a fase de fiscalização, a empresa enviou relação de 386 empregados, sendo que, deste total, 364, isto é, 94% deles foram contratados antes da promulgação do Decreto nº 3.298/99. Um total de 357, ou seja, 92% eram categorizados como deficientes auditivos. Depois a indústria automobilística enviou relação de outros 23 funcionários. O laudo pericial da Assessoria Médica do Trabalho (ASSEMT) do Ministério Público relata que, de 409 empregados enviados pela empresa, 367 foram enquadrados nos critérios da Lei e os outros 42 declarados deficientes físicos, foram recusados na análise pericial. Deste montante de 367 categorizados como deficientes, 335, isto é, 91%, foram considerados deficientes auditivos, e 32, que representam 9%, são reabilitados pelo INSS. Posteriormente, a empresa enviou outra relação de 113 funcionários para validação na contagem de sua cota. Destes, a ASSEMT convalidou 104 como enquadrados nos critérios legais, sendo que 76 foram considerados deficientes auditivos; 17, deficientes físicos e 11 reabilitados pelo INSS.

Por fim, após argumentações e defesas promovidas pela empresa, para convalidar o maior número possível de seus próprios funcionários como deficientes, o montante total de cumprimento das cotas pela empresa, em conformidade aos critérios legais, notadamente ao Decreto nº 3.298/99, atingiu 471 funcionários de uma cota acordada em 519. Resta tão somente para a empresa cumprir integralmente a sua cota demonstrar possuir, em seu quadro de pessoal, mais 48 pessoas que se enquadram nos requisitos da norma jurídica.

No cômputo geral, portanto, a situação ficou assim estabelecida: 411 deficientes auditivos, representando 87, 26% do total de deficientes rotulados como tal; 17 deficientes físicos, isto é, 3,61% do total; 43 são reabilitados pelo INSS, que perfazem 9,13%.

A empresa se beneficiou da concepção interpretada de seu ambiente e arranjos institucionais; entretanto mais ainda das falhas e incongruências das normas jurídicas, conseguindo enquadrar 87% destes empregados como deficientes auditivos. Este estudo de caso permitiu perceber que a esmagadora maioria das pessoas relacionadas, ou seja, 94%, já faziam parte do quadro de pessoal da empresa, sendo apenas categorizados e rotulados como deficientes para cumprimento da cota, em um processo meramente ritualístico. Essa interpretação se clarifica ainda mais pelo parecer do perito médico do INSS, convocado para apoio técnico neste processo, expondo, do ponto de vista da medicina do trabalho, as incongruências e fragilidades do Decreto nº 3.298/99 (PATC 175/2006 p. 57):

> O Decreto 3.298 de 20 de dezembro de 1999 é impreciso e permite interpretações como a que faz a investigada ao considerar como pessoa portadora de perda auditiva leve (inciso II, A, Art 4º). É muito comum em trabalhadores expostos a ruído ocupacional, como ocorre na investigada e outras situações clínicas, perdas de 25 dB, em qualquer freqüência, sem nenhuma repercussão na qualidade de vida e comunicação, principalmente quando limita-se a freqüências agudas (6000, 4000 Hz). O Decreto atribui a perda de 25 dB como deficiência auditiva e sequer específica a freqüência sonora.

Seu laudo técnico continua apontando a etiologia da deficiência auditiva por motivos ocupacionais adquiridos nas próprias funções desempenhadas na empresa:

> Na maior parte dos casos de perda auditiva o médico do trabalho afirma que a etiologia da perda auditiva neurosensorial (CID H90.3, Perda de audição bilateral neurosensorial) não tem o trabalho na empresa como causa, entretanto não aponta a causa que presumivelmente deve ser de seu conhecimento. Sabe-se que perdas auditivas neurosensoriais bilaterais e simétricas atingindo preferencialmente as freqüências sonoras altas (4000, 6000 Hz) dificilmente não serão ocupacionais sobretudo quando não se demonstrar a sua existência no exame admissional e o trabalhador estiver sujeito a ruído ambiental elevado – maior que 85 dB (A) – em jornada de trabalho de 8 horas diárias.

A empresa Comau, pertencente ao Grupo Fiat, como visto anteriormente, além de outras direções, também pautou sua estratégia sob as condições estabelecidas no Decreto nº 3.298/99, rotulando 276 funcionários como deficientes auditivos, cumprindo integralmente a sua cota, sem precisar contratar uma única mão de obra de deficiente no mercado de trabalho.

O Decreto nº 3.298/99 caracterizou a deficiência auditiva, como a perda parcial ou total das possibilidades auditivas sonoras, variando de graus e níveis na seguinte forma: a) de 25 a 40 decibéis (dB) – surdez leve; b) de 41 a 55 dB – surdez moderada ; c) de 56 a 70 dB – surdez acentuada; d) de 71 a 90 dB – surdez severa; e) acima de 91 dB – surdez profunda; e f) anacusia (Art. 4º, II).

Outra empresa de grande porte, Ferrovia Centro Atlântica, sediada na cidade de Belo Horizonte, constituída nos rasgos da desestatização brasileira, possuía 4.712 funcionários, sujeita à cota de 5%, sendo obrigada, portanto, a empregar 236 deficientes. A empresa encaminhou relação de 54 funcionários, os quais foram, preliminarmente, desconsiderados pela análise técnica da assessoria médica do Ministério Público do Trabalho. Contudo, a empresa contestou este laudo médico sob a argumentação de que os empregados

relacionados preenchem os requisitos para deficiência física e auditiva com base no Decreto nº 3.298/99, já que foram contratados à época da vigência desta norma jurídica. Por outro lado, reafirmou sua estratégia quanto à tentativa de caracterização do ambiente laborativo da empresa como um local inapropriado e de risco às pessoas deficientes (PPI 1092/2005, p. 244):

> Todavia, levando-se em consideração a natureza das atividades exercidas pela empresa, a adequação de sua estrutura ao deficiente é em alguns casos tecnicamente inviável. A exemplo disso, podemos mencionar a via permanente, composta basicamente de trilhos, dormentes, e pedras, o que torna a escolha um processo mais seletivo, com vistas a maior adaptação do empregado ao ambiente, quando este não pode ser modificado devido a sua estrutura física. Mais uma vez reiteramos que o objetivo da empresa é capacitar e enquadrar os portadores de deficiência em funções que possam ser executadas com segurança e de acordo com a capacidade do interessado.

Sob o argumento fundamentado na definição de deficiência dada pelo Decreto nº 3.298/9 a empresa conseguiu categorizar estes 54 funcionários como deficientes. Destes, 46 foram rotulados como deficientes auditivos; três como deficientes físicos; um como deficiente visual e quatro reabilitados pelo INSS.

A empresa Usiminas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A., sediada na cidade de Belo Horizonte, também utilizou a estratégia de rotulação da deficiência para seus próprios funcionários, além de justificar o descumprimento das cotas, tendo em vista a atividade-fim da empresa (siderúrgica) onde há elevada periculosidade aos funcionários e grau de risco quatro pelas normas de segurança do trabalho. A siderúrgica possuía 8.200 funcionários, sujeita à cota de 5%, devendo deste modo empregar 410 deficientes. Argumentou também que possui 75 funcionários reabilitados pelo INSS e que a maior dificuldade em obter esta certificação, para incluí-los na cota, deve-se ao próprio órgão público emitente (PATC 7/2004, p. 1016-1017):

> O fato de não possuírem Certificado de Reabilitação do INSS se deve à incapacidade pública e notória do INSS em emitir esse documento. Para resolver o problema dos certificados, a empresa está firmando um novo convênio com a Autarquia Previdenciária o qual foi momentaneamente paralisado devido ao trágico assassinato da Auditora Fiscal do INSS em Governador Valadares.

De outro modo, argumentou a empresa que o objetivo é chegar a um ponto de convergência sobre a inclusão socialmente responsável, tendo em vista o alto índice de periculosidade e insalubridade de suas atividades. Sob estas estratégias, assinou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 534/2003 em 04/12/2003, em que o Ministério Público do Trabalho concordou em limitar o teto funcional da empresa em 3000 empregados para os efeitos do cálculo da cota, como funções compatíveis ao desempenho das pessoas deficientes. O Ministério Público do Trabalho considerou que sobre, os outros 5200 funcionários, a cota não deveria ser aplicada, tendo em vista o entendimento de incompatibilidade das funções às pessoas com deficiências. Este rearranjo institucional exime a empresa de comprovar ou empregar 260 deficientes. A estratégia adotada permitiu fixar a cota da empresa em 150 pessoas deficientes, sob o argumento de que a Lei não poderia induzi-la a contratar uma pessoa com deficiência para um posto de trabalho incompatível com suas condições especiais de saúde.

O acordo firmado no TAC determinava que em até seis meses contados da assinatura do termo, a empresa deverá possuir 100 deficientes; em até 12 meses, 120; e ao final de 18 meses, contar com 150 funcionários deficientes.

Contudo, em 27/03/2006, a siderúrgica apresenta sua justificativa pelo não cumprimento do acordado em TAC, ressaltando que, em dezembro de 2004, contava com 120 funcionários do próprio quadro de pessoal, devidamente enquadrados em conformidade aos requisitos exigidos pelo Decreto nº 3.298/99. A alteração de novos parâmetros estabelecidos pelo Decreto nº 5.296/2004 a fez mudar o programa estratégico adotado para o cumprimento da cota, sob o fundamento de que (PATC 7/2004, p. 1884):

> O trabalho mostrou que os novos conceitos definidos no novo decreto implicavam em dificuldades bem maior de inclusão do deficiente, vez que as limitações inerentes aos níveis de deficiência agora vigentes exigiam um complexo programa de recrutamento, qualificação e adaptação dos deficientes, da estrutura da empresa e dos demais empregados [...] A alteração da legislação referente à matéria no curso do cumprimento do TC exigiu da compromissada a adoção de novos conceitos e de amplas alterações no processo de contratação que se desenvolvia, prejudicando o cronograma anteriormente definido [...]

Assim, até o dia 26/10/2006, a empresa havia encaminhado documentação de 122 funcionários contratados, antes ou sob a vigência legal do Decreto nº 3.298/99, sendo que, deste total, 95 foram convalidados pela análise técnica da medicina do trabalho do Ministério Público; 13 estavam com a documentação incompleta ou deficiência não enquadrada nos requisitos legais; 14 considerados pessoas reabilitadas, mas sem constar o certificado de reabilitação. Dentre os classificados como deficientes, 95% o foram por deficiência auditiva e os restantes 5%, categorizados como deficientes físicos.

No entanto, a empresa deve comprovar, ainda, o emprego de 55 deficientes sob as regras firmadas no TAC. Contudo, o estudo deste caso permite analisar que, considerando-se que sejam emitidos os respectivos certificados de reabilitação para as 14 pessoas reabilitadas, esse déficit cai então para 41 deficientes. Admitindo, ainda, que entre os 13 que estavam com documentação incompleta ou não se enquadravam, a siderúrgica consiga reverter a seu favor mais 10 categorizados como deficientes, precisaria buscar no mercado apenas 31 pessoas com deficiência, enquanto que a "cota cega" seria para 410 deficientes. Mas, ao final deste rearranjo estratégico, convalidado pelo Ministério Público do Trabalho, a empresa foi beneficiada com um percentual de apenas 7,5% do número inicialmente estipulado, *quantum* que corresponde a 0,38% de todo o quadro de pessoal da empresa, isto é, devendo contratar no mercado tão somente 31 pessoas com deficiência de acordo aos novos parâmetros determinados pelo Decreto nº 5.296/2004.

Portanto, vê-se que o percentual de absorção externa, via mercado, que é o objetivo da Política de Cotas, tomando por base analítica estes casos estudados, resulta-se insignificante, inclusive com a conveniência do próprio órgão fiscalizador, em situações concretas que podem abrir precedentes a serem requeridos por inúmeras outras empresas, fundamentando suas estratégias em atividades de riscos, periculosidade ou insalubridade.

A atuação do Ministério Público do Trabalho, neste caso e em outros, a seguir examinados, evidencia que não há entendimento unidirecional do órgão sobre os critérios da aplicação da cota. Alguns membros da Procuradoria do Trabalho têm tomado decisões que ferem os preceitos normativos e restringem os objetivos da Lei, pedindo arquivamento de processos, mesmo quando as empresas não comprovaram o cumprimento da cota ou reinterpretando os critérios fixados para a sua quantificação.

4.2.7 Redução de empregados e terceirização de atividades

Uma questão de extrema importância observada pela pesquisa refere-se à constatação de que ao longo do processo fiscalizatório algumas empresas terceirizaram parte de suas atividades e outras reduziram drasticamente o número de empregados. Contudo, é difícil avaliar se estas condutas foram adotadas, estrategicamente, mediante uma escolha racional para fugir aos imperativos da lei, ou, são resultantes de problemas de naturezas diversas da aqui estudada, e que geraram mera casualidade fática. Não se pode, entretanto, ingenuamente, desprezar esta possibilidade, até porque a redução do quadro de funcionários conduz a empresa para um nível de enquadramento inferior determinado na Lei de Cotas, o que reduziria sua necessidade de contratação de pessoas com deficiência. Todavia, mesmo sob estas ressalvas, a questão aponta para um grave problema ainda a ser mais bem observado na consolidação institucional da inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Concretos Vianini Ltda, empresa sediada na cidade de São João Del Rei, atuando na fabricação de produtos de concreto, possuía pelo seu CAGED de março de 2004, um total de 214 funcionários, no início da fiscalização. Deste modo, sujeitava-se à cota de 3%, devendo empregar sete deficientes. Contudo, em dois anos, a empresa promoveu o desligamento de 149 funcionários, desenquadrando-se da obrigatoriedade legal, sendo homologado o arquivamento do procedimento investigatório (PPI 878/2004).

O Hospital e Maternidade Santa Helena Ltda, sediada na cidade de Contagem, com base na justificativa de dificuldades econômico-financeiras, também reduziu o número de funcionários empregados, alterando para baixo a faixa enquadrada para o cumprimento das cotas (PATC 148/2005).

Salum Construções Ltda, atuando na atividade de construções civis e obras viárias, possuía, em junho de 2006, um total de 466 funcionários, mas em audiência pública realizada em 18/04/2007, a empresa alegou possuir somente 280 funcionários, e não mais os 466 que constavam no início da fiscalização. A redução do quadro funcional alterou para menos a quantidade de pessoas com deficiência que a empresa deveria estar empregando. A despeito de sucessivas prorrogações e descumprimento do imperativo legal, a fiscalização da DRT aplicou-lhe o auto de infração AI nº 01311897 (PPI 556/2006).

A empresa Maxitel S.A, do ramo de telefonia celular, entre o período de janeiro de 2003 e janeiro de 2004, lapso temporal compreendido dentro da fiscalização trabalhista efetuou a contratação de 435 funcionários mas não cumpriu a sua cota. A empresa sofreu a lavratura do auto de infração AI nº 010504940. Todavia, já em audiência realizada no Ministério Público do Trabalho, a empresa informou que houve dispensa de inúmeros trabalhadores, o que reduziu o seu quadro de pessoal de 1.158 para 776 funcionários, tendo em vista à transferência do *Call Center* para empresa do grupo sediada em São Paulo, além de terceirização de outras atividades até então desenvolvidas pela própria empresa. Deste modo, a empresa passa da cota de 5% para a faixa de 4%, reduzindo, sensivelmente, a quantidade obrigatória do emprego de pessoas com deficiência em seu ambiente laborativo (ICP 59/2001).

Esta conduta também foi observada no estudo de caso envolvendo a autuação da empresa S.A. Jornal Estado de Minas (PATC 523/2004).

Este tipo de conduta adotada, estrategicamente ou não, permite às empresas fugir, ainda que parcialmente, à obrigatoriedade do cumprimento das cotas, reduzindo o máximo possível, durante o processo fiscalizatório, o número de pessoas com deficiência a serem empregadas, o que em muitos casos, modificam a própria faixa de seu enquadramento perante os critérios da lei. Todavia, este procedimento não implica que estas empresas não sejam objeto de novas fiscalizações. Entretanto, ninguém é capaz de precisar, ao certo, se e quando esta ocorrerá novamente, tendo em vista que ainda há inúmeras organizações que não foram fiscalizadas.

Até que sejam aperfeiçoados os mecanismos fiscalizatórios, tornando a fiscalização rotineira e não especial, e, sobretudo, incorporado à participação massiva da sociedade nesse processo, a capacidade de *enforcement* desta Política de Cotas pelos atuais órgãos e arranjos institucionais ainda será bastante limitada, demonstrando como já o tem demonstrado grandes lacunas institucionais.

4.3 A atuação do Ministério Público do Trabalho

A participação e a atuação do Ministério Público do Trabalho são inegavelmente, cruciais ao *enforcement* da política empregatícia de cotas para as pessoas deficientes. Contudo, a pesquisa evidenciou alguns casos em que a postura do órgão público, no tocante a fiscalização do cumprimento da Lei aponta no sentido oposto. Isto envolve os pedidos de arquivamento dos processos, para os quais não havia fundamento jurídico consolidado e embasamento legal para a tomada de decisão, razão porque foram negados em instância superior. São casos, em que o Conselho Superior determinou a reabertura dos processos para diligência de outro procurador do trabalho. Em outros casos estudados, a atuação do Ministério Público do Trabalho é passível de questionamentos e críticas, tendo em vista algumas decisões tomadas à margem e aos contornos da Lei de Cotas, que contribuem para o baixo *enforcement* desta política.

É o que se observa, por exemplo, no caso da empresa S.A. Jornal Estado de Minas, constituída em 29/08/1929. Essa empresa possuía 1.339 funcionários, sujeita à cota de 5%, obrigada a empregar 67 deficientes, conforme apurado pelos órgãos fiscalizatórios. Durante a fiscalização, ela comprovou empregar 16 deficientes e, esgotada a fiscalização em âmbito administrativo da Delegacia Regional do Trabalho, os autos de infração foram encaminhados para providências do Ministério Público do Trabalho, que concluiu pelo arquivamento do processo. A justificativa do procurador do trabalho para a decisão foi de que a empresa havia cumprido a cota, portanto, concluía pelo arquivamento por perda do objeto jurídico tutelado. A decisão do procurador foi revogada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT) por entender que a empresa cumpria apenas parcialmente as cotas obrigatórias, devendo comprovar o emprego de outros 51 funcionários deficientes. Reabertos os autos, a empresa envia relação de 57 empregados, na tentativa de enquadrá-los como pessoas com deficiência. Porém, o laudo técnico da Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho (ASSEMT) convalida somente os 16 encaminhados anteriormente. Dos 41 funcionários que foram recusados pela análise técnica, a empresa tentou enquadrar 37 deles como deficientes auditivos, contratados antes da vigência da norma legal. Contudo, 69% dos rotulados como deficientes foram admitidos antes de 2001, portanto, anterior ao início da fiscalização em março de 2002, o que evidencia a estratégia adotada pela empresa de, primeiramente, tentar enquadrar, classificar os seus próprios

funcionários na categoria de deficientes para somente depois aventar a possibilidade de contratação no mercado (PATC 523/2004).

O Ministério Público do Trabalho também solicitou o arquivamento da denúncia contra a empresa Viação Bernardo Monteiro Ltda, com sede na cidade de Contagem. A empresa possuía 204 funcionários, sujeita à cota de 3%, obrigada a empregar sete deficientes. Contudo, a empresa argumentou que 80% de seu quadro funcional é formado por motoristas, cobradores e mecânicos, e que, apesar de constar 204 empregados em seu CAGED, efetivamente só estavam trabalhando 168, tendo em vista que 21 estavam afastados e outros 15 aposentados por invalidez. A empresa conseguiu comprovar a contratação de três deficientes físicos. O procurador do trabalho justificou seu pedido de arquivamento do processo com base no entendimento extraído na Segunda Reunião da Coordenadoria Nacional para Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação (CORDIGUALDADE), realizada em Brasília (DF), de que não se deve entrar no cômputo para efeito de incidência do percentual legal, os funcionários afastados do trabalho em razão de aposentadoria por invalidez, doença ou acidente de trabalho, ao fundamento de que a soma dos novos trabalhadores contratados para as funções daqueles afastados implicaria em dupla contagem (PPI 907/2004, p. 307).

Sob este argumento, a cota passou a incidir sobre 168 funcionários, mudando para a faixa de 2%. Como a aplicação de 2% sobre o *quantum* fixado de 168 resulta em uma obrigatoriedade de comprovar o emprego de 3,36 deficientes, o entendimento teórico era de arredondamento para o primeiro número inteiro subseqüente, portanto, para quatro. Este era o entendimento e o procedimento até então adotado para o cálculo das cotas. Porém, em sua argumentação para promoção do arquivamento do processo, o procurador do trabalho afirmou não existir regra expressa quanto a números fracionados quando aplicados à esfera privada, mas tão somente destinada ao âmbito público, no artigo 37 do Decreto nº 3.298/99, que assim expressa: "§2º - Caso a aplicação do percentual de que trata o parágrafo anterior resulte em número fracionado, este deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subseqüente". O artigo 36 do referido decreto foi silente quanto ao tratamento em esfera privada, o que permite a interpretação de que se assim o legislador o desejasse, poderia fazê-lo no próprio §2º do art. 37, esclarecendo que o arredondamento se aplicaria também às hipóteses previstas no art. 36. Por fim, conclui o procurador defendendo o arquivamento do processo (PPI 907/2004, p. 309):

> Registre-se, finalmente, que a ação civil pública a ser intentada na hipótese buscaria a proteção de um único portador de deficiência, numa empreitada de sucesso bastante questionável, quer por ausência de previsão expressa da obrigação, quer pelo número de beneficiários da medida judicial. Diante das dificuldades que o Ministério Público do Trabalho tem encontrado perante o Judiciário, especialmente em Minas Gerais, não nos parece haver conveniência no ajuizamento de Ação Civil Pública na hipótese. Há pelo menos, mais conveniência no ajuizamento de ações civis públicas em face de todas as empresas que descumprem a reserva de vagas expressamente prevista, antes de enveredarmos por tal caminho, de sucesso e eficácia duvidosos.

Também no processo contra a empresa Maxitel S.A., sediada na cidade de Belo Horizonte, o procurador do trabalho determinou seu arquivamento sob o fundamento de que a empresa havia cumprido a sua cota (ICP 59/2001, pp. 156-158). Os autos foram enviados para a decisão do CSMPT em 01/07/2003, que somente depois de mais de um ano, em 28/09/2004, decidiu pela não homologação da promoção de arquivamento, por entender que a empresa não havia cumprido a cota, com base em laudo técnico efetuado pela própria assessoria médica do trabalho do Ministério Público.Esta empresa, depois de reabertos os autos, por outro procurador do trabalho, reitera a estratégia de classificar seus funcionários como deficientes e também tenta desqualificar a Lei, ao argumento de que (ICP 59/2001, pp. 246-247):

> 2 – O entendimento no sentido de que o recente Decreto nº 5.296/2004 teria alterado as regras para o enquadramento dos portadores de deficiência deve prevalecer apenas para aqueles empregados **contratados a partir de sua entrada em vigor**, os quais, por conseguinte, teriam que se submeter à avaliação médica conforme novo modelo [...] 4 – Admitindo-se que o novo Decreto nº 5.296/04 fixaria novas regras para a deficiência que seria legalmente reconhecida, certo é que seus efeitos incidem a partir da data de sua publicação – dezembro de 2004 – não atingindo aqueles empregados anteriormente contratados, sob pena de violação expressa ao artigo 6º, §1º da Lei de Introdução ao Código Civil, amparado pelo inciso XXXVI do artigo 5º da CF/88. 5 – Assim, a Investigada anexa novamente os laudos médicos referentes aos seus empregados portadores de deficiência auditiva, contratados antes da vigência do malfadado Decreto nº 5.296/04, que fazem prova suficiente do enquadramento para o preenchimento da cota.

Em audiência realizada em 24/07/2006, a empresa informou, como já mencionado anteriormente, que houve redução de seu quadro de pessoal, reduzindo-os de 1.158 para 776, devido à transferência do Call Center para empresa do grupo sediada na cidade de São Paulo. Sob estas novas condições, a empresa ficou sujeita à cota de 4%, devendo comprovar o emprego de 32 deficientes. A empresa havia convalidado 22

funcionários como deficientes, sendo que 86% o foram mediante rotulação interna, por terem sido contratados antes ou sob a vigência do Decreto nº 3.298/99.

A Fundação Felice Rosso – Hospital Felício Rocho, sediada na cidade de Belo Horizonte, possuía 1.543 empregados, sujeita à cota de 5%, obrigada a empregar 78 deficientes (PATC 468/2004). A fundação hospitalar encaminhou relação de apenas 12 funcionários como possíveis enquadráveis nos requisitos da norma legal. A decisão do procurador do trabalho foi para o pedido de arquivamento do processo, com a alegação de que a empresa estava cumprindo a cota, o que foi negado pela instância superior do Ministério Público do Trabalho, já que a cumpria apenas parcialmente. Reabertos os autos por outro procurador, a empresa firma o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 415/2004 visando ao cumprimento da cota. Pouco antes do vencimento do termo, a fundação expõe uma série de dificuldades encontradas para contratar no mercado pessoas deficientes com habilitação necessária à sua atividade hospitalar, afirmando que não conseguirá cumprir o acordado, já que conseguiu comprovar apenas 65 funcionários.

Entretanto, o procurador do trabalho decide pelo pedido de arquivamento do processo, empregando uma forma de calcular as cotas que não encontra amparo na atual legislação. Introduziu, deste modo, no ambiente e arranjos institucionais, uma reinterpretação para a aplicação dos percentuais sobre os cargos, que reduz o *quantum* de pessoas deficientes a serem contratadas (PATC 468/2004, p. 570), conforme segue:

> 2) Considerando o teor do art. 93 da Lei 8213/91, que estabelece conta para empregados portadores de deficiência proporcional ao número de empregados da empresa, tem-se que o Compromissário, com **1560** empregados, deveria manter pelo menos 61 empregados portadores de deficiência:
>
> até 200 .....2%, ou seja, 2% de 200 = 4
> de 201 a 500.....3%, ou seja, 3% de 300 = 9
> de 501 a 1000.....4%, ou seja, 4% de 500 = 20
> de 1001 em diante.....5%, ou seja, 5% de 560 = 28
> TOTAIS: .....1560....61
>
> 3) Conforme parecer técnico de fls 569/571, o Compromissário mantém atualmente 65 empregados portadores de deficiência, cumprindo, pois, a cota de que trata o art. 93 da Lei 8213/91, objeto do Temo de Compromisso firmado nestes autos.

Esta é uma interpretação desvirtuada do determinado na Lei de Cotas. Na verdade, é uma visão distorcida sobre a aplicação da cota para amoldar-se ao quantitativo demonstrado pela empresa, pois não é esclarecida na decisão do Ministério Público, como se chegou aos novos números-base para aplicar os diferentes percentuais da cota. O artigo 93 da Lei é claro ao instituir às empresas acima de mil empregados a aplicação de uma cota de 5% e não fracionada como a aqui observada. Decisão esta que, se convalidada pela instância superior do Ministério Público do Trabalho, abrirá precedentes contrários ao interesse público social preconizado pela política empregatícia de cotas aos deficientes.

4.4 Evidências de não priorização das organizações para o cumprimento das cotas

A pesquisa também permitiu perceber que as organizações relutam, sistematicamente, em empregar as pessoas com deficiência e descumprem arbitrariamente a determinação contida em âmbito legal, conforme esparsamente tratado anteriormente na análise de alguns casos. Ficou evidenciado que as empresas não priorizam as contratações de deficientes quando estão admitindo novos funcionários para o seu quadro de pessoal. Assim, verificou-se que, no setor de atividade hospitalar, esta prática foi bem comum.

O hospital Lifecenter Sistema de Saúde S.A., entre junho de 2003 e junho de 2004, admitiu 368 empregados, sem que houvesse a contratação, entre eles, de pessoas com deficiência, deixando de cumprir a sua cota de 30 deficientes. A DRT aplicou à empresa auto de infração AI nº 010372121 por descumprimento da Lei (PATC 468/2005). A Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte, no período de outubro de 2004 a novembro de 2005, contratou 916 empregados, mas não cumpriu sua cota de 175 deficientes, deixando um déficit de 137 vagas ainda a serem ocupadas. A DRT também lavrou contra a organização hospitalar o auto de infração AI nº 010588829 (PPI 1225/2004). A Fundação Felice Rocho (Hospital Felício Rocho), entre dezembro de 2002 a março de 2004, empregou 293 trabalhadores e não havia, ainda, comprovado o cumprimento de sua cota legal, razão pela qual lhe foi lavrada pela DRT auto de infração AI nº 010372237. Contudo, esta organização, como atrás mencionado, foi duplamente beneficiada pela atuação do Ministério Público do Trabalho com um rearranjo nos cálculos das cotas e duplo pedido de arquivamento dos autos, sendo um ainda na fase inicial dos procedimentos investigatórios (PATC 468/2004). O

Hospital Mater Dei S.A. também descumpriu as determinações contidas em imperativo legal. Entre os meses de fevereiro de 2002 a outubro de 2003, admitiu 544 empregados. A DRT lhe lavrou o auto de infração AI nº 009867139. Mas a empresa, apesar de enquadrar alguns funcionários como deficientes e admitir outros, ainda tem um déficit de 14 vagas a serem preenchidas pelos critérios do sistema de cotas. Por fim, a Corporação de Médicos Católicos (Hospital São Francisco de Assis) empregou 91 pessoas no período de junho 2002 a agosto 2003, sem que priorizasse as cotas para deficientes. A DRT também lhe aplicou auto de infração AI nº 009893075 (PATC 120/2004).

Esta prática de não priorização nas contratações dos deficientes também foi observada no setor de transporte rodoviário de passageiros, pelas empresas a seguir relacionadas.

A empresa AutotransTransporte Ltda, entre agosto de 2005 e abril de 2006, admitiu 15 empregados, mas nenhum com deficiência. A DRT lhe lavrou o auto de infração AI nº 013118790. Esta empresa ainda não havia contratado nenhum trabalhador que pudesse ser enquadrado nos requisitos da Lei (PPI 405/2006). De seu turno, a empresa Viação Presidente Ltda admitiu, entre outubro de 2005 e maio de 2006, um total de 42 funcionários, também não priorizando o cumprimento das cotas. Foi contra ela lavrado o auto de infração AI nº 013110403, por descumprimento de determinação legal. A empresa possui um déficit de 20 vagas a serem ocupadas por pessoas com deficiência (PPI 563/2006).

Práticas repetidas e reiteradas também comprovadas pelos estudos de casos de empresas com as atividades ligadas às obras viárias e construções civis de natureza diversas, como as a seguir apresentadas.

Enterpel – Empresa de Terraplanagem Pedrosa Ltda, entre março de 2004 e janeiro de 2006, admitiu nove empregados, não contratando nenhuma pessoa com deficiência. A empresa está obrigada a cumprir uma cota de sete vagas, determinadas legalmente. Entretanto, simplesmente as ignorou em suas decisões (PATC 45/2006). A empresa Sinalmig – Sinais, Sistemas e Programação Visual Ltda contratou 117 empregados, no período de agosto a dezembro de 2004, e nenhuma delas pessoa deficiente. A empresa deixa um déficit de cinco vagas a serem ocupadas pelos critérios legais da cota (PPI 360/2005). A Engeforma – Engenharia, Indústria e Comércio Ltda, entre abril a julho de

2006, contratou 53 empregados e nenhum deles com deficiência. A DRT lavrou contra a empresa o auto de infração nº 013118986, por descumprimento de norma legal. A empresa possui um déficit a ser ocupado pelos critérios da cota de quatro vagas reservadas para pessoas com deficiência (PPI 16/2007). Já a empresa Progeo Engenharia Ltda admitiu, entre agosto de 2005 e maio de 2006, um total de 989 empregados. Também não priorizou a determinação contida na Lei de Cotas, deixando um total de sete vagas a serem ocupadas por pessoas com deficiência (PPI 262/2006). Por fim, a empresa Tabocas Participações Empreendimentos Ltda, de maio a outubro de 2004, empregou 593 trabalhadores, mas não priorizou o cumprimento imposto pela Lei de Cotas, deixando um déficit contratual de 12 vagas ainda a serem ocupadas pelas pessoas com deficiência.

No setor educacional, estas práticas também foram observadas, principalmente, nos casos de duas empresas.

Deste modo, a Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC), entre fevereiro de 2003 a fevereiro de 2005, admitiu 460 trabalhadores, também não priorizando a determinação contida na Lei de Cotas. A DRT aplicou, por descumprimento legal, o auto de infração AI nº 010698213. A fundação deixa um déficit de 23 vagas ainda a serem preenchidas por pessoas deficientes (PATC 345/2003). Isomórficos procedimentos foram verificados no estudo de caso do Centro Universitário Una Ltda, que entre janeiro de 2003 a abril de 2004, admitiu 275 trabalhadores, mas igualmente não priorizou o cumprimento da determinação contida na Lei de Cotas. A DRT lavrou-lhe auto de infração AI nº 010425756 por desrespeito aos imperativos legais. A empresa deixa um déficit de 78 vagas a serem ocupadas por pessoas com deficiência (PATC 305/2004).

Empresas de outros vários setores também aumentaram o quadro de pessoal, não observando e descumprindo as obrigações legais determinadas pelo sistema de cotas por intermédio da Lei 8.213/91.

Assim, a empresa Garra Telecomunicações e Eletricidade Ltda, entre maio de 2004 a maio de 2005, contratou 143 funcionários e não priorizou o cumprimento da Lei de Cotas. A DRT lavrou-lhe o auto de infração AI nº 009859098 por descumprimento de determinação legal. A empresa deixa um déficit de 19 vagas a serem ocupadas por pessoas com deficiência. Já a empresa Energ Power Ltda, atuando na prestação de serviços técnicos

de engenharia, entre agosto de 2005 a maio de 2006, admitiu 138 funcionários e não cumpriu a sua cota, deixando um déficit de sete vagas a serem ocupadas por pessoas com deficiência (PPI 383/2006). Por sua vez, a empresa SEMEP – Serviços Especializados em Máquinas, Equipamentos e Peças Ltda, entre outubro de 2004 e outubro de 2005, admitiu 438 empregados, embora no mesmo período também tenham ocorrido várias demissões. Mas, a empresa não contratou nenhuma pessoa com deficiência, razão pela qual a DRT lavrou-lhe o auto de infração AI nº 010588787, por descumprimento de determinação legal. A empresa deixou um déficit de 13 vagas a serem ocupadas com pessoas com deficiência (PPI 70/2006). Posição semelhante foi adotada pela empresa Drogaria Araújo S.A., que entre janeiro de 2003 e março de 2004 efetuou, 1.746 contratações e nenhuma de pessoa com deficiência, quando deveria cumprir uma cota de 79 deficientes. Contra esta atitude foi lavrado pela fiscalização da DRT, o auto de infração AI nº 010425659 (PATC 437/2004). De seu turno, a empresa Centro de Diagnósticos S/C Ltda, prestadora de serviços de raios X, radiodiagnóstico e radioterapia, entre outubro de 2005 a agosto de 2006, contratou 77 empregados e nenhum deles em obediência à Lei de Cotas, deixando um déficit contratual de pessoas com deficiências para ser integrada aos seus quadros de pessoal de oito deficientes. Contra a empresa a DRT lavrou o auto de infração nº 013119001 por descumprimento legal. A Tecnometal Engenharia e Construções Mecânicas Ltda, indústria de máquinas e equipamentos, também não priorizou o cumprimento da Lei de Cotas, ao efetuar 169 contratações, entre abril de 2005 e maio de 2006, embora tenha comprovado o emprego de deficientes entre o seu quadro de funcionários. A DRT lavrou contra a empresa o auto de infração AI nº 013110381 (PPI 385/2006). Por sua vez, a empresa BMS Belgo Mineira Sistemas, entre janeiro de 2003 e agosto de 2005, contratou 96 empregados, devendo ter destinado nove vagas para as pessoas com deficiência. A empresa deixou ainda um déficit a ser ocupado por cinco deficientes (PATC 459/2005).

Não bastasse o descumprimento legal pelas empresas, a pesquisa também evidenciou que organizações religiosas e de atividades sociais filantrópicas também aumentaram o quadro de pessoal no período de fiscalização trabalhista, mas não priorizando e cumprindo com suas obrigações legais.

Desse modo, a Mitra Arquidiocesana de Belo Horizonte, responsável pelas paróquias da Igreja Católica, entre abril de 2004 a maio de 2006, contratou 521 funcionários e nenhum deles pessoas com deficiência. A DRT também lavrou contra a

organização religiosa o auto de infração AI nº 013118889, por desrespeito ao imperativo legal contido na política de cotas. A Mitra possui um déficit de 52 vagas que devem ser ocupadas por deficientes (PPI 549/2006). A lógica do discurso da organização, principalmente atendo-se que a Igreja Católica dedicou a Campanha da Fraternidade de 2006 em atenção às pessoas com deficiência, não condiz com a sua realidade. Contradição esta que realça o baixo *enforcement* e descumprimento cabal da Lei de Cotas pelas organizações com fins e sem fins lucrativos no País. Isomorfismo institucional reiterado pela Associação de Promoção Humana Divina Providência que também não contratou nenhuma pessoa com deficiência, mas, entre setembro de 2004 e fevereiro de 2005, admitiu 67 funcionários, deixando um déficit de 15 vagas a serem ocupadas em conformidade aos requisitos da Lei de Cotas. Como descumpriu as normas jurídicas, a DRT lavrou contra a organização o auto de infração AI nº 010662154 (PPI 495/2005). Por fim, a organização assistencial a crianças carentes Visão Mundial, entre setembro de 2004 e julho de 2005, empregou 40 trabalhadores, mas não havia conseguido cumprir integralmente a sua cota, razão pela qual a DRT lavrou-lhe o auto de infração AI nº 009859403, também por descumprimento do determinado pela Lei de Cotas.

Atitudes também condenáveis para escapar ao cumprimento da lei foram observadas nos casos estudados da empresa Adservis Multiperfil Ltda, que com um quadro funcional de 12.000 empregados, sujeita à cota de 600 deficientes, não havia empregado uma única mão de obra desta sequer. Entretanto, a empresa, em sua defesa, fez argumentações jocosas e discriminatórias, evidenciando o desrespeito ético e jurídico para com a Lei de Cotas, com indagações expressas do tipo: "deficiente visual poderia ser útil como porteiro ou motorista ?"; "uma pessoa sem braços para ser faxineira ?"; "uma pessoa sem mãos para operar um computador ?" (PPI 602/2006). Colocações desta natureza, tão distante do comportamento ético e do esperado pela Lei de Cotas, demonstram quão ainda se está distante da construção de uma sociedade justa e solidária. São colocações e atitudes inadmissíveis na atual conjuntura da evolução histórica dos direitos e garantias das pessoas com deficiência, principalmente para uma empresa que presta serviços de locação de mão de obra às inúmeras organizações públicas.

A resistência às cotas e o descumprimento da determinação legal são tão evidentes que a pesquisa observou que algumas empresas, a pretexto de defesa, apresentaram nos autos cópias de reportagens acerca do tema da deficiência. A empresa Biocor Hospital de Doenças Cardiovasculares Ltda (Biocor Instituto) apresentou a reportagem

intitulada "Falta qualificação: as empresas têm dificuldade de cumprir a lei que impõe a contratação de deficientes e defendem sua mudança", publicada pela Revista Época, de 02 de abril de 2007, página 51. A reportagem ainda enfatiza, por um lado, o rigor da fiscalização trabalhista mas, por outro, reconhece e admite a existência de flexibilidade nos prazos para o cumprimento das cotas. O *lobby* político-empresarial contra a Lei de Cotas é grande, destacando a reportagem que segundo a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), os deputados já estão recebendo em seus gabinetes, em Brasília, propostas de mudanças na legislação atual (PPI 479/2006, p. 110).

Também a empresa de transporte rodoviário de passageiros Expresso Unir Ltda utilizou, em sua estratégia e argumentos defensivos, ilustrações colhidas em reportagens jornalísticas como a do Jornal Estado de Minas, do dia 14/08/2006, destacando que "empresas enfrentam dificuldades para preencher vagas reservadas a pessoas com deficiência, conforme prevê a Lei 8.213, que ganhou reforço este ano, da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego" (PPI 1227/2004, pp. 177-178), com visível reprodução de um isomorfismo mimético (POWELL; DIMAGGIO; 2001). Um padrão de repetição institucional de argumentos e estratégia a partir de uma disseminação setorial, de interesses de determinados grupos de atores, ou mesmo coletiva, mediante a propagação de reportagens que buscam reduzir as forças de pressão sobre as empresas, direcionando os arranjos e o ambiente institucional para acomodação e legitimação dos argumentos empresariais.

Tudo isso repercute diretamente e influencia a baixa capacidade de *enforcement* da Lei de Cotas, que já se defronta com a organização coletiva política de empresários para modificá-la.

Outro aspecto importante que os estudos de casos revelaram é quanto ao mapeamento das funções compatíveis às pessoas com deficiência, engendrado por algumas organizações. Estes mapeamentos e estudos trouxeram resultados surpreendentes para as próprias organizações que os contrataram.

O Hospital Mater Dei S.A. apresentou uma análise de acessibilidade desenvolvida pelo Instituo Ester Assumpção para avaliação de acessibilidade de 21 postos e funções de trabalho com o objetivo de nortear os processos seletivos de trabalhadores com deficiência, apresentando a seguinte conclusão (PATC 85/2004, p. 670):

> [...] é possível perceber que todos os postos de trabalhos visitados apresentam potencial para receber trabalhadores e trabalhadoras com deficiência. Como foi destacado no início deste relatório, a empresa deve considerar a avaliação das deficiências e as limitações que delas decorrem como parte integrante dos processos seletivos. Portanto, é necessário que os candidatos sejam previamente conhecidos, evitando assim, práticas excludentes a partir das categorias de deficiências. De forma geral, a acessibilidade arquitetônica do Mater Dei é favorável, o que não se aplica totalmente às casas que funcionam como anexos. Quanto à acessibilidade atitudinal, é necessário que a empresa valorize a discussão sobre a inclusão entre os trabalhadores da empresa.É importante que a proposta da inclusão de trabalhadores com deficiência seja difundida como um valor para a empresa e não apenas uma obrigação legal. A partir do diálogo, discussão e remoção dos mitos, as atitudes dos atuais trabalhadores tornam-se facilitadoras do processo.

A empresa BMS – Belgo Mineira Sistemas S.A. contratou os serviços de assessoria da organização Serviço Social da Indústria (SESI) que, por intermédio da organização Centro de Integração e Apoio ao Portador de Deficiência "Rogéria Amato" (CIRA), diagnosticou que 57% das atividades podem ser realizadas pelas pessoas que apresentam deficiência física; 36% por pessoas com mobilidade parcial em ambos os membros inferiores; 15% por pessoas que fazem uso de cadeira de rodas. Para as pessoas com deficiência auditiva, diagnosticou que 41% das atividades podem ser exercidas por deficientes auditivos, desde que apresentem comunicação verbal preservada; 2% das atividades por pessoas com deficiência visual parcial ou total (PATC 459/2005).

Por fim, a organização SESI-CIRA também diagnosticou, para a empresa Ferrovia Centro Atlântica S.A., o mapeamento funcional, concluindo que, no caso de deficiência física, 29,62% dos cargos analisados poderão ser assumidos pela pessoa com deficiência leve; 18,51% dos cargos poderão absorver a mão de obra da pessoa que apresente nanismo; 11,11% dos cargos poderão ser preenchidos pelas pessoas que tenham sido submetidas a ostomia. As contra-indicações perfazem um total de 70,37% dos cargos analisados. As pessoas com deficiências visual, auditiva e mental não foram indicadas para o trabalho nas unidades da Ferrovia Centro Atlântica (PPI 1092/2005, pp. 100-138). Contudo, este mapeamento é refutado pela análise técnica da ASSEMT, assessoria medicina do trabalho, do MPT (PPI 1092/2005, p. 203):

> A partir do relatório, conclui-se que há pouca adaptação do ambiente de trabalho ao portador de deficiência, o que restringe a escolha aos casos com menor limitação. Não é o ideal, pois não configura real inclusão. Porém, segundo o parecer técnico enviado, não há possibilidade atual de melhorar acessibilidade. Sem conhecimento prévio adequado dos cargos, não há muita chance de oferecer sugestões. Além disso, há

> alguns casos que poderão não se enquadrar nos critérios legais, pois há alguma deformidade sem limitação funcional, que seria um problema de natureza estética.

E o parecer da ASSEMT ainda assinala que (PPI 1092/2005, p.204-v):

> Existem divergências em relação ao estudo de adequação realizado, pois há várias pessoas indicadas como deficientes, mesmo que sem preencher os critérios, em funções que foram contra-indicadas. Por exemplo, perdas auditivas em maquinistas. Também há um caso de assistente administrativo com amputação de mão, o que não foi considerado viável para contratações futuras. Ou seja, os critérios de contratação propostos não necessariamente estão de acordo com a realidade, talvez subestimando a capacidade dos portadores de deficiência em realizar funções administrativas.

As análises e discussões acerca do mapeamento funcional permitem concluir, primeiramente, que existem funções que podem ser desempenhadas por pessoas deficientes sem quaisquer riscos a ela ou a terceiros, mesmo em ambientes previamente tidos como de alta periculosidade e insalubridade. Em segundo lugar, evidencia a existência legal do paradigma de suportes às pessoas com deficiência, mas as empresas ainda acreditam e têm a concepção de que as pessoas deficientes é que devem estar preparadas para adequarem-se ao ambiente laborativo, o que ressalta a ainda coexistência do paradigma de serviços no ambiente e arranjo institucional brasileiro.

Portanto, os estudos de casos pesquisados permitem observar que as organizações buscam reiteradamente burlar a Lei de Cotas, adotando estratégias que visam legitimar-lhes a conduta ilícita perante a sociedade e aos próprios órgãos públicos incumbidos da fiscalização deste cumprimento.

CONCLUSÃO

A análise das informações disponibilizadas pela pesquisa empírica dos procedimentos de autuação sob a circunscrição do Ministério Público do Trabalho, em Belo Horizonte, proporcionou evidências acerca do baixo *enforcement* da Política de Cotas em razão de problemas de natureza institucional que limitam e restringem sua eficiência e eficácia, trazendo, por outro lado, resultados não previstos ou não pretendidos pela legislação pertinente ao tema.

Deste modo, os arranjos institucionais que consubstanciam a Política de Cotas no País evidenciam aspectos jurídico-legais não muito claros que, dadas as divergências conceituais acerca da deficiência e sua delimitação para os critérios normativos, revelam a presença no ambiente institucional e na concepção da própria sociedade, do dimorfismo institucional da deficiência. Este dimorfismo institucional se caracteriza pela concepção da existência da deficiência somente sob o ponto de vista físico, ignorando outras categorias de deficiência, como a visual, auditiva e mental. As pesquisas documental e legislativa também permitiram perceber que as próprias instituições formais disseminam o dimorfismo institucional da deficiência, ao trazer, para o arranjo e o ambiente institucional do país, uma concepção de que deficientes são somente os deficientes físicos; divergência legal que pôde ser observada em dois ordenamentos jurídicos, conforme anteriormente já apontado. Esta concepção também se fez presente em vários estudos de casos observados pela pesquisa, em que as empresas tratam do tema e da obrigatoriedade das cotas como se existisse somente a categoria de deficientes físicos.

A pesquisa demonstrou que as organizações resistem às contratações de pessoas deficientes e encontram inúmeras estratégias que lhes permitem escapar, ainda que parcialmente, ao cumprimento da Lei de Cotas. A resistência ao cumprimento da Lei de Cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho pode ser observada pela baixa absorção desta mão de obra pelas organizações, 31,55% de trabalhadores com deficiência foram contratados ou meramente rotulados como tais, conforme comprovado pela pesquisa. É eloqüente o fato de algumas organizações estudadas, durante o próprio período de

fiscalização, aumentarem seu quadro de pessoal, descurando o preenchimento das vagas a que são obrigadas, por imperativo legal, com as pessoas com deficiência.

Outra conclusão a que permite chegar os estudos de casos pesquisados é que a baixa capacidade de *enforcement* da Lei de Cotas se deve também à baixa capacidade operacional dos próprios órgãos públicos fiscalizatórios - a Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e o Ministério Público do Trabalho (MPT). A DRT, na cidade de Belo Horizonte, possui tão somente dois agentes para a fiscalização de todas as organizações subordinadas à sua circunscrição institucional. De sua vez, o MPT conta com quatro procuradores do trabalho incumbidos de atuar no Grupo de Combate à Discriminação no Trabalho, em que a pessoa com deficiência é apenas um segmento de vários atores sociais discriminados nas relações trabalhistas. Portanto, os recursos humanos são muito limitados para possibilitar o efetivo *enforcement* da Lei de Cotas. Além disso, a estratégia institucional de atuação adotada pelos dois órgãos incumbidos desta fiscalização, flexibilizando os prazos para as empresas cumprirem a determinação, permitem a existência de processos que se arrastam por vários anos sem que haja o cumprimento das cotas.

A pesquisa e a análise documental e interpretação das normas legais acerca da inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho revelaram, por sua vez, que o arranjo institucional em que se montou o sistema de cotas no Brasil apresentou, já em sua origem, incongruência conceitual na delimitação daqueles que são o objeto de tutela e proteção da Lei, ou seja, expandiu demasiadamente a abrangência legal de deficiência. Esta divergência conceitual trazida pela regulamentação da Política de Cotas, pelo Decreto nº 3.298/99, permitiu às empresas utilizarem uma estratégia recorrente à grande maioria delas. Tal estratégia consiste em categorizar, como deficientes, seus funcionários contratados antes ou sob a vigência deste Decreto, que em nada se deveu à exigência legal, apresentando-os para mero cumprimento ritualístico da Lei. Este arranjo institucional consubstanciado no Decreto nº 3.298/99, portanto, também provocou o baixo *enforcement* da Lei de Cotas, trazendo um resultado não previsto, já que resultou em estratégia institucional adotada pelas empresas para descumprir ou reduzir o *quantum* de contratação da mão de obra de pessoas deficientes no mercado. A incongruência normativa foi corrigida em 2004, com a modificação do decreto anterior, pelo Decreto nº 5.296.

Esta divergência regulamentar ainda propiciou o surgimento de uma prática disseminada entre as organizações. Como não há exigência quanto ao tipo de deficiência que devam contratar e amparadas pela incongruência conceitual de pessoa com deficiência pelos critérios jurídicos, as organizações selecionam, entre as pessoas deficientes, aquelas que menos custos e rearranjos internos lhe exigem. Isto tem se revelado como um dos principais motivos pelo qual as pessoas com deficiências mais graves, como os cegos, surdos, doentes mentais e "cadeirantes", não estão entre os contratados pelas organizações, conforme constatou a pesquisa.

Portanto, a pesquisa permitiu concluir, tendo por base os casos estudados sob a circunscrição do Ministério Público do Trabalho que, como esta posta a Política de Cotas no País, sua baixa capacidade de *enforcement* deve-se aos problemas de natureza institucional, aqui evidenciados, uma vez que as organizações moldam o seu comportamento e adotam estratégias para adaptarem-se ao ambiente e arranjos institucionais, recorrendo a condutas capazes de legitimá-las perante os órgãos públicos e à própria sociedade, restringindo o alcance da Lei. Ademais, as escolhas que fazem incorporam uma seletividade na contratação de pessoas com deficiência, restringindo-a, a rigor, aos deficientes físicos não "cadeirantes". A inclusão pretendida pela Lei, além de parcial é excludente.

REFERÊNCIAS

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Mídia e deficiência; Veet Vivarta, coordenação. Brasília: Andi; Fundação Banco do Brasil, 2003. (Série Diversidade).

ARANHA, Maria Salete Fábio. Trabalho e Emprego: Instrumento de construção da identidade pessoal e social. São Paulo: SORRI-BRASIL;Brasília: CORDE, 2003. (Série Coleção Estudos e Pesquisas na Área da Deficiência; v. 9).

BATISTA, Cristina Abranches Mota. Inclusão: construção na diversidade. Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2004.

BONETTI, Lindomar Wessler. Políticas públicas por dentro. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006

BRASIL. A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Brasília: MTE, SIT, DEFIT, 2007.

BRASIL. Consolidação as leis do trabalho e legislação complementar. CAMPANHOLE, Hilton Lobo; CAMPANHOLE, Adriano (orgs), 98ª ed., São Paulo: Atlas, 1997 (Biblioteca de legislação trabalhista).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. MORAES, Alexandre de (org.), 28ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824), disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao24.htm>

BRASIL.Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891), disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao91.htm>

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934), disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao34.htm>

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937), disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao37.htm>

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946), disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao46.htm>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao67.htm>

BRASIL. Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991, que promulga a Convenção nº 159, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1991.htm>

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm>

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm>

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm>

BRASIL. Decreto Legislativo nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968, que promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/anteriores%20a%201990.htm>

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm>

BRASIL. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm>

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm>

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1993.htm>

BRASIL. Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte

autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física e aos destinados ao transporte escolar, e dá outras providências, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1995.htm>

BRASIL. Lei nº 10.048, de 08 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/2000.htm>

BRASIL. Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003, que reabre prazo para os Municípios refinanciarem suas dívidas junto à União e dá nova redação à Lei nº 8.989/95, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/_Quadro-2003.htm>

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/_Quadro-2003.htm>

BRASIL. Lei nº 10.771, de 21 de novembro de 2003, que Dispõe sobre a criação de cargos de Membro, criação de Cargos Efetivos, criação e transformação de Funções Comissionadas no âmbito do Ministério Público da União, e a criação e transformação de Procuradorias da República em Municípios no âmbito do Ministério Público Federal, e criação de Ofícios no âmbito do Ministério Público do Trabalho, e dá outras providências, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/_Quadro-2003.htm>

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Quadro_Lcp.htm>

BRASIL. Manual de procedimentos visando à inserção da pessoa portadora de deficiência e do beneficiário reabilitado no mercado de trabalho. MPT. Manual elaborado pela Comissão de Estudos para Inserção da Pessoa Portadora de Deficiência no Mercado de Trabalho: Maria Aparecida Gugel, Cássio Luís Casagrande, Denise Lapolla de Paula Aguiar Andrade, Janilda Guimarães de Lima Collo, Lutiana Nacur Lorentz, João Batista Martins César. Brasília (DF), Novembro, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde, disponível em: <http://portal.saude.gov.br/saude>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, disponível em: <http://www.mds.gov.br>

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, disponível em: <http://www.mte.gov.br>

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Atividades do Ministério Público do Trabalho para a inserção da pessoa portadora de deficiência no mercado de trabalho. Brasília (DF): ESMPU, Julho de 2000.

BRASIL: MPT. Ministério Público da União; Ministério Público do Trabalho. Relatório de Atividades – Exercício de 2001.

BRASIL: MPT. Ministério Público da União; Ministério Público do Trabalho. Relatório de Atividades – Exercício de 2005.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho, disponível em: <http://www.pgt.mpt.gov.br>

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002 (2ª tiragem, 2006).

BUENO, Newton Paulo. Lógica da Ação Coletiva, Instituições e Crescimento Econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. Revista EconomiA, Brasília (DF), v. 5, nº 2, pp. 361-420, Julho/Dezembro, 2004.

CARNEIRO, Ricardo; SOUZA, José Moreira de. O fenômeno das pessoas com deficiência na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH: considerações acerca de suas dimensões sócio-espaciais e políticas. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007 (Texto para discussão nº 34).

CARSON, Robert B. que os economistas sabem: um manual de política econômica para a década de 90 e depois; tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo:uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado; in: ARBIX, Glauco... [et al] (orgs.) Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, páginas 99-134.

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, disponível em: http://www.cnbb.org.br.

DURKHEIM,Émile. As regras do método sociológico; tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

ELSTER, John. Peças e engrenagens das Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ESPINO, José Ayala. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1999; Segunda reimpresión, 2005; (Colección. Economía).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa. 3ª ed. totalmente revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional, 19ª edição, revista. São Paulo: Saraiva, 1992.

FLORENZANO, Modesto. As revoluções burguesas. 8ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção tudo é história, nº 8).

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. O trabalho da pessoa com deficiência e a lapidação dos direitos humanos: o direito do trabalho, uma ação afirmativa. São Paulo: LTr, 2006.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB, Rio de janeiro, nº 49, 1º semestre de 2000, pp. 79-94.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. A cidade antiga:estudos sobre o culto,o direito, as instituições da Grécia e de Roma; tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. (Clássicos de bolso).

GOMES, Flávio dos Santos. Sonhando com a terra, construindo a cidadania; in: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2003, páginas 447-468.

JEPPERSON, Ronald L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, in: in: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. POWELL,Walter W; DIMAGGIO, Paul J. (orgs); traducción de Roberto Ramón Reyes Masón. Primera reimpresión. México; Fondo de Cultura Econômica, 2001.

KALUME, Pedro de Alcântara. Deficientes: ainda um desafio para o governo e para a sociedade: habilitação, reabilitação profissional e reserva de mercado de trabalho. São Paulo: LTr, 2005.

LAROUSSE CULTURAL. Grande enciclopédia Larousse Cultural. Brasil: Nova Cultural, 1998.

LOPES, Gláucia Gomes Vergara. A inserção do portador de deficiência no mercado de trabalho: a efetividade das leis brasileiras. São Paulo: LTr, 2005.

LOPES, Otávio Brito. Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade), in: PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (org). Ministério Público: coordenadorias temáticas; texto de abertura, Sandra Lia Simon. Brasília: ESMPU, 2006, pp. 57-78.

LORENTZ, Lutiana Nacur. A norma de igualdade e o trabalho das pessoas portadoras de deficiência. São Paulo: LTr, 2006.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MASI, Domenico. O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial; tradução de Yadyr A. Figueiredo, 6ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

MATTOS, Carlos Lopes de. (Consultoria). Santo Tomás de Aquino: vida e obra. São Paulo: Nova Cultural, 2000, pp. 5-17.

MAZZOTA, Marcos José Silveira. Educação especial no Brasil: História e políticas públicas. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.

MEYER, John W.;ROWAN, Brian. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia, in: in: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. POWELL,Walter W; DIMAGGIO, Paul J. (orgs); traducción de Roberto Ramón Reyes Masón. Primera reimpresión. México; Fondo de Cultura Econômica, 2001.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; SANTOS, William Douglas Resinente dos.Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões, 11ª edição, rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 38/2002. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

NERI, Marcelo [et al.]. Retratos da deficiência no Brasil (PPD). Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2003.

NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico; tradução de Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica; tercera reimpresión 2006. (Colección Economía Contemporánea).

OFFE, Claus. Capitalismo Desorganizado; tradução de Wanda Caldeira Brant, revisão da tradução Laura Teixeira Motta, 2ª edição, 1ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OIT – Organização Internacional do Trabalho, disponível em: http://oitbrasil.org.br.

OMS – Organização Mundial de Saúde, disponível em: <http://www.who.int/en>

ONU – Organização das Nações Unidas, disponível em http://www.onu-brasil.org.br.

PASTORE, José. Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência. São Paulo: LTr, 2000. (2ª tiragem).

PINHEIRO, Humberto Lippo. As políticas públicas e as pessoas portadoras de deficiência. in: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (orgs). Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências. Campinas, SP: Mercado de Letras: Associação de leitura Brasil (ALB), 2003. (Coleção Leituras no Brasil), páginas 101-124.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens da nossa época. 4ª edição; tradução de Fanny Wrobel, 2ª edição. Rio de Janeiro; Campus, 2000.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional (orgs); traducción de Roberto Ramón Reyes Masón. Primera reimpresión. México; Fondo de Cultura Econômica, 2001.

ROMERO, Jorge Javier. Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías; in: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. POWELL,Walter W; DIMAGGIO, Paul J. (orgs); traducción de Roberto Ramón Reyes Masón. Primera reimpresión. México; Fondo de Cultura Econômica, 2001

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Washington, INDES/BID, 1997, mimeo.

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa; in: Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, páginas 17-32.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade; tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar. Desigualdade reexaminada; tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya Kumar. Sobre ética e economia; tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, 3ª reimpressão, 2002.

SENAC. DN. Pessoas com deficiência: educação e trabalho. Rio de Janeiro: SENAC/DEP/CEAD, 2006. (Documentos Técnicos).

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves de. Ética e economia: impactos na política, no direito e nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SIMÓN, Sandra Lia. O Ministério Público do Trabalho e as Coordenadorias Nacionais; in: PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (org). Ministério Público: coordenadorias temáticas; texto de abertura, Sandra Lia Simon. Brasília: ESMPU, 2006, pp. 7-13

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, José Moreira de; CARNEIRO, Ricardo. Universalismo e focalização na política de atenção à pessoa com deficiência. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2005 (Texto para discussão nº 22).

STEINER, Philippe. A sociologia econômica; tradução de Maria Helena C.V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 2006.

SWEDBERG, Richard. Max Weber e a idéia de sociologia econômica; tradução de Dinah Abreu Azevedo.Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Beca Produções Culturais, 2005. (Coleção Economia e Sociedade, v. 5).

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº 58, 2003, páginas 224-254.

VIZIM, Marli. Educação inclusiva o avesso e o direito de uma mesma realidade. in: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (orgs). Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências. Campinas, SP: Mercado de Letras: Associação de leitura Brasil (ALB), 2003. (Coleção Leituras no Brasil), páginas 49-72.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn, 3ª edição, Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.