

A Inclusão Indesejada: as Empresas Brasileiras face à Lei de Cotas para Pessoas Com Deficiência

Autoria: Ricardo Carneiro, Marco Antônio Ribeiro

Resumo

O artigo discute a lei de cotas empregatícias para portadores de deficiência no mercado de trabalho brasileiro, enfatizando, na abordagem, sua baixa receptividade ou adesão junto às empresas implicadas no processo, o que se evidencia, em particular, no âmbito da ação fiscalizatória do poder público, a cargo do Ministério Público do Trabalho (MPT). Tendo em vista esse propósito, foi realizada pesquisa junto a uma das Procuradorias Regionais do Trabalho do MPT, mais especificamente, a PRT da 3ª Região de Belo Horizonte. Tal pesquisa envolveu todos os processos de autuação por descumprimento da norma legal conduzidos pela referida PRT ao longo do período 2000-2007. As informações disponibilizadas pela pesquisa permitiram elucidar as principais estratégias defensivas adotadas pelas empresas com vistas a contornar, protelar ou minimizar a contratação compulsória de pessoas com deficiência. Mostraram também a seletividade incrustada nas contratações que as empresas são constrangidas a fazer, nas quais há uma clara priorização do deficiente físico não cadeirante, em detrimento dos demais tipos de deficiência.

Introdução

Políticas de inclusão social mobilizadas sob a bandeira da “discriminação positiva” ou “ação afirmativa” vêm adquirindo crescente difusão no período contemporâneo. São políticas que conferem tratamento favorecido a minorias ou grupos minoritários notoriamente em desvantagem dentro da sociedade, com o intuito de assegurar-lhes condições mais efetivas de promoção material e de inserção no espaço social, embasadas na percepção da insuficiência das ações de recorte universalista em si mesmas. Sua instrumentalização se dá pelo acionamento de mecanismos variados, dos quais a definição de cotas é uma espécie. Inscreve-se, nesse contexto, a reserva de vagas para pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho.

A temática da deficiência entra na agenda política internacional ancorada no endosso institucional que recebe de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), dentre outros. A ONU é responsável pela proposição da Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência – objeto da Resolução XXX/3447, aprovada em 1975 -, que pode ser vista como um marco no processo de institucionalização da preocupação em assegurar, às pessoas com deficiência, oportunidades de participação da vida comunitária em igualdade de condições com os demais membros da coletividade. Tal declaração preceitua o respeito para com a dignidade humana dos portadores de deficiência, colocando em relevo o direito a terem suas necessidades especiais de apoio e proteção, advindas de diferenciais negativos de capacidade de agência, levadas em consideração, de forma a poderem promover seus objetivos, revê-los e ajustá-los, com perspectivas realistas de êxito (CARNEIRO e SOUZA, 2006; LORENTZ, 2006). No tocante à OIT, cabe destacar a promulgação, em 1983, da Convenção Internacional nº 159, que trata da necessidade da adoção de medidas capazes de fomentar e favorecer o acesso dos portadores de deficiência a oportunidades de ocupação produtiva, em sintonia com os preceitos normativos da resolução da ONU. Para tanto, a OIT recomenda a formulação e implementação de políticas nacionais ativas de apoio a esse grupo social na obtenção e conservação de um emprego adequado (LOPES, 2005; FONSECA, 2006; LORENTZ, 2006).

Desde sua entrada em vigor, ocorrida em 1985, a convenção da OIT já foi ratificada por mais de 70 países, mormente aqueles de maior nível de desenvolvimento socioeconômico (LOPES, 2005; FONSECA, 2006). As políticas nacionais de inclusão das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho que vêm sendo adotadas em função da ratificação da referida convenção apresentam, como traço saliente, a preferência pelo uso de cotas, combinado ou não com outros dispositivos institucionais, como a cota contribuiçãoⁱ.

O Brasil segue caminho semelhante. O país ratificou a convenção da OIT através da Lei nº 7.853, editada em outubro de 1989, e instituiu a política nacional de cotas empregatícias para portadores de deficiência por meio da Lei nº 8.213, de julho de 1991. De acordo com o disposto na legislação, a estrutura de ocupações ou cargos de qualquer empresa com 100 empregados ou mais deve reservar vagas de trabalho a serem preenchidas obrigatoriamente por pessoas com deficiência habilitadas ou reabilitadas para o desempenho da função. A cota especificada varia de 2% a 5% do número de empregados formalmente contratados pela empresa, guardando relação direta com o tamanho de seu quadro funcionalⁱⁱ. A não observância desse preceito legal é considerada prática discriminatória proibida pela Constituição Federal de 88, cabendo, ao Ministério Público do Trabalho (MPT), a fiscalização e o *enforcement* de sua aplicação.

A implementação da política nacional de cotas empregatícias para portadores de deficiência, contudo, não se deu de forma imediata. A necessidade de regulamentação de vários aspectos da legislação que instituiu o sistema bloqueou sua aplicação por quase uma década. Essa situação perdurou até dezembro de 1999, quando foi promulgado o Decreto nº 3.298, regulamentando e conferindo operacionalidade à norma legal. Posteriormente, foram feitas adequações nas regras processuais definidas pelo referido decreto. Destaca-se aqui o Decreto nº 5.296, de dezembro de 2004, que especificou critérios técnicos mais rigorosos de qualificação da deficiência para fins de preenchimento das vagas de trabalho, de forma a restringi-las às pessoas realmente necessitadas de amparo legal no acesso à ocupação produtiva, oferecendo resposta a uma das principais críticas que se fazia então à operacionalização do sistema.

A despeito do caráter relativamente recente da efetiva entrada em vigor da lei de cotas, os resultados advindos de sua aplicação têm se revelado pouco expressivos (PASTORE, 2000; LOPES, 2005; CARNEIRO e SOUZA, 2006; LORENTZ, 2006; FONSECA, 2006), sinalizando para as dificuldades imbricadas no desiderato político de inclusão do portador de deficiência no mercado de trabalho. A existência de norma jurídica para lidar com a questão, de inegável relevância, não é suficiente, em si mesma, para assegurar, às pessoas com deficiência, oportunidades efetivas de emprego. Vale dizer, o caráter imperativo que reveste a observância de regras expressas em lei não torna sua aplicação automática. O sistema de cotas empregatícias não fica imune a esse tipo de problema. De um lado, não há como descurar o fato de a contratação de portadores de deficiência não interessar às empresas, quando vista sob uma ótica estritamente econômica. Além do diferencial negativo de capacidade de agência, que inscreve os portadores de deficiência no rol dos trabalhadores percebidos e tratados pelos empregadores como “segundos em qualidade”, na expressão utilizada por Offe (1994), deve ser considerado também que suas necessidades especiais podem exigir a realização de adequações na empresa – adaptação de espaços físicos, equipamentos, rotinas etc –, significando custos que não contribuem para ganhos de produtividade ou de produção. De outro, sistemas legais de forte conteúdo prescritivo, como a lei de cotas, são mais suscetíveis ao acirramento do potencial de conflitos relacionados a particularidades das respectivas regulamentações operacionais, tornando sua administração mais exigente quanto à

capacidade estatal de *enforcement*. Se a contratação de pessoas com deficiência se ancora estritamente no imperativo legal, é de se esperar que as empresas, movidas pela lógica de uma racionalidade instrumental, busquem formas de contornar tal exigência ou de minimizar seus efeitos, explorando as oportunidades associadas às tecnalidades do detalhamento operacional da lei.

O presente artigo discute a implementação da política de reserva de vagas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro, enfatizando, na abordagem, sua baixa receptividade ou adesão junto às empresas implicadas no processo, o que se evidencia, em particular, no âmbito da ação fiscalizatória do poder público. A argumentação construída procura mostrar que a reduzida eficácia na aplicação da lei de cotas guarda estreita relação com a fragilidade institucional que caracteriza a dinâmica política e social do país. Indo direto ao ponto, a prevalência de uma institucionalidade precária favorece a adoção de condutas permissivas ou recalcitrantes por parte dos diversos atores sociais, em especial organizações revestidas de maior capacidade de mobilizar recursos – econômicos, políticos, simbólicos etc - quanto à observância de normas legais percebidas como contrárias a seus interesses, da qual não escapam sequer direitos e obrigações estabelecidos pelo texto constitucional. São condutas que tendem a se manifestar, em particular, quando da proposição de políticas capazes de potencializar efeitos perceptíveis no *modus operandi* da economia – situação na qual se enquadra a lei de cotas -, tornando ainda mais complexo e exigente o desempenho das atividades de *enforcement*, que nem sempre encontram, no aparato estatal competente, a necessária capacidade de exercê-la. E, se esse tipo de conduta não é adequadamente coibido ou cerceado, o risco de comprometimento, parcial ou integral, dos objetivos visados pela proposição de inovações ou mudanças no arranjo político-institucional, quaisquer que sejam seu conteúdo, não pode ser negligenciado.

A análise desenvolvida apóia-se nas contribuições teóricas do novo institucionalismo, que colocam em relevo a complexidade imbricada nos esforços dirigidos à construção ou transformação institucional, face ao escopo ampliado do papel atribuído às instituições correlativamente à ação (MARCH e OLSEN, 1989; POWELL e DiMAGGIO, 1991). O ponto saliente aqui é o caráter entrelaçado de interesses e intenções nas relações que se estabelecem entre atores, instituições e ambiente. De acordo com as interpretações neoinstitucionalistas, mudanças intencionais ou deliberadas no arcabouço institucional vigente podem suscitar, e normalmente suscitam, a reação de interesses afetos às mesmas, conferindo maior imprevisibilidade a seus resultados (MARCH e OLSEN, 1989; POWELL, 1991).

Referenciado no aporte teórico do neoinstitucionalismo, que torna disponíveis elementos para tratar objetivamente de preferências, interesses, estratégias e distribuição de recursos entre os agentes, possibilitando uma conexão mais coerente entre a ação e o contexto onde esta se desenvolve (ROTHSTEIN, 1992), o trabalho direciona o foco analítico para o exame da atuação do MPT no tocante a assegurar que as empresas obrigadas a empregar pessoas com deficiência cumpram a prescrição legal. Tendo em vista esse propósito, foi realizada uma pesquisa junto a uma das Procuradorias Regionais do Trabalho (PRT's) do MPTⁱⁱⁱ - mais especificamente, a PRT da 3ª Região de Belo Horizonte - referente à fiscalização por ela exercida sobre empresas de sua área de jurisdição. Tal pesquisa compreendeu todos os processos de atuação promovidos em sua circunscrição, por descumprimento da lei, concentrando a atenção nas estratégias defensivas utilizadas pelas empresas autuadas que, mesmo sob fiscalização, relutam em contratar portadores de deficiência para o preenchimento das vagas prescritas no sistema de cotas.

O artigo trata inicialmente da sistemática de fiscalização e *enforcement* da aplicação da lei de cotas, a cargo do MPT, que informa a metodologia utilizada no levantamento e análise dos dados referentes às empresas autuadas pela PRT da 3ª Região de Belo Horizonte. Descreve, a seguir, as características gerais dessas empresas, considerando aspectos como ramo de atividade, tempo de operação e número de empregados, além da situação de enquadramento na norma legal. Parte, então, para o exame e discussão do repertório de estratégias empresariais acionadas com o intuito de escapar à contratação compulsória de portadores de deficiência determinada pela política de reserva de vagas ou cotas empregatícias, que não só dificulta em muito sua aplicação como, e o que é mais importante, limita o alcance da inclusão por ela pretendida. A parte final é dedicada à abordagem dos resultados efetivamente advindos da aplicação do imperativo legal no tocante à ampliação de oportunidades de trabalho para portadores de deficiência. As conclusões sintetizam os principais resultados da análise empreendida.

A sistemática de fiscalização e *enforcement* da lei de cotas: a atuação da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte

A regulamentação efetuada pelo já citado Decreto nº 3.298/99 atribuiu, ao MPT, a competência para estabelecer a sistemática de fiscalização, avaliação e controle das empresas no tocante à reserva de vagas de trabalho para pessoas com deficiência, em articulação com as atividades das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), ligadas ao Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Com o intuito de dissipar divergências de interpretação dos dispositivos legais quanto aos procedimentos de fiscalização a serem adotados pelas diversas DRT's^{iv}, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE baixou a Instrução Normativa nº 23/2001, que estabeleceu a rotina de inspeção atualmente vigente. Nos termos da referida instrução normativa, empresas sujeitas à obrigatoriedade das cotas, pesquisadas nos bancos de dados do MTE^v, são convocadas pela DRT para participar de uma “mesa de entendimento”, com o intuito de se verificar o cumprimento ou não do imperativo legal. Se apurado que a empresa está em desacordo com a lei, a DRT concede-lhe um prazo formal de 120 dias para sanar a irregularidade. Esgotado o prazo, caso a situação persista, além de multar a empresa, a DRT lavra um auto de infração, encaminhando-o ao MPT para a instauração de procedimentos especiais que permitam exigir o cumprimento da cota perante a Justiça do Trabalho.

A forma de atuação do MPT com vistas a assegurar a efetividade na observância da reserva de vagas para pessoa com deficiência é pautada pela ênfase na atividade investigativa, que informa a negociação com as empresas sob fiscalização. Assim que recebido o auto de infração da DRT, o MPT dá início à fase de investigação prévia do processo, designando um procurador para responder pelo mesmo. A empresa é então intimada a comparecer ao MPT, onde deve apresentar uma relação de documentos formalmente especificada, que servem para aferir sua situação quanto ao cumprimento da respectiva cota. No momento do comparecimento, procede-se à autuação, denominada de representação (REP), tendo em vista tratar-se de procedimentos preliminares, que são numerados em ordem crescente e subsequente. Após a apreciação da documentação entregue pela empresa, a representação passa a ser designada como Procedimento Prévio Investigatório (PPI). No decorrer dessa fase, o MPT verifica que as empresas, regra geral, não estão cumprindo o imperativo legal. Constatada a irregularidade, a empresa infratora é ouvida em audiência, onde se discute o equacionamento do problema. A postura usual do MPT demonstra preferência por soluções extrajudiciais, concedendo prazos para o enquadramento da empresa na cota, expressos em acordos firmados nos denominados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Tais prazos

podem ser adiados, e normalmente o são, através de aditamentos do TAC, cabendo ao procurador responsável pela fiscalização decidir se aplica ou não multa por descumprimento do acordo. Exauridas as perspectivas de solução extrajudicial, o MPT abre um Inquérito Civil Público (IPC), partindo para a execução judicial do processo.

A atuação do MPT no tocante à fiscalização e ao *enforcement* da lei de cotas pode ser apreendida, portanto, através do levantamento, sistematização e análise das informações contidas nos processos de autuação de empresas investigadas por inobservância do imperativo legal, que são de acesso público. Com esse propósito, foi realizada pesquisa junto à Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região de Belo Horizonte, nos meses de janeiro a julho de 2007, tendo, como objetos, os processos de autuação sob a responsabilidade do órgão. O universo pesquisado somou 76 autuações, referentes ao período que vai de 2000 a 2007^{vi}, e que são especificados como Grupo 4 – Discriminação; Tema 119 B – Discriminação: portador de deficiência.

Do total pesquisado, um processo encontrava-se, à época, na fase inicial, ou seja, de representação (REP); 34 caracterizavam-se como PPI's; e outros 37 correspondiam a acompanhamentos de TAC's. Apenas quatro processos configuravam-se como ICP's, denotando que a PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, seguindo padrão de conduta comum ao MPT, prioriza soluções negociadas, ou seja, a resolução extrajudicial das irregularidades comprovadas na aplicação da lei de cotas. Sobre a questão, cabe salientar que alguns dos processos estudados tiveram início no ano de 2000 e vêm se arrastando desde então sem que as empresas autuadas cumpram integralmente a prescrição legal. A responsabilidade pelo desenvolvimento da ação fiscalizatória fica a cargo do denominado Grupo de Combate à Discriminação, integrado por apenas quatro procuradores, que, em meio a outras atividades que desempenham, cuidam dos interesses coletivos das pessoas com deficiência.

As informações extraídas dos processos pesquisados permitiram constatar que a dilação dos prazos estabelecidos para a correção das irregularidades constitui prática bastante usual, sendo adotada pelos procuradores mesmo quando não há, por parte da empresa fiscalizada, qualquer esforço no sentido de seu enquadramento na cota. E, em diversas situações, existem claras evidências de descumprimento arbitrário da determinação legal, como ocorre quando a empresa admite novos funcionários para seu quadro de pessoal sem priorizar a contratação de pessoas com deficiência, tratando o TAC como mera formalidade. O descumprimento arbitrário e acintoso do acordo não é necessariamente objeto de punição pela PRT, que não vê, nesse tipo de conduta, razão sólida o suficiente para deixar de estender o prazo concedido com vistas à observância da cota. Tal liberalidade do órgão fiscalizador, deve-se reconhecer, não deixa de ser um estímulo adicional a que as empresas evitem ou, pelo menos, procurem postergar a indesejada contratação de portadores de deficiência.

Outra conduta da PRT que também atua no sentido de fragilizar sua capacidade de impor o cumprimento da norma legal tem a ver com a não cobrança de multas previstas nos TAC's. Através da pesquisa, pôde-se constatar que esse tipo de postura ocorre com relativa frequência, sem se pautar em critérios formalmente especificados que justifiquem a decisão. Independentemente do valor monetário de tais multas, deixar de aplicá-las quando do descumprimento daquilo que foi acordado tem implicações simbólicas desfavoráveis ao *enforcement* da lei. Como mostra a teoria dos jogos (LAVIER, 1997), atores racionais sabem que a não punição de condutas recalcitrantes volta-se contra os interesses de quem se eximiu de usá-la, à medida que contribui para fazer, da não cooperação, a estratégia dominante.

Tão ou mais importante é a ocorrência de pedidos de arquivamento de processos para os quais não há fundamento jurídico consolidado nem o necessário embasamento legal, culminando no indeferimento ou não homologação quando de sua apreciação pela instância decisória competente, representada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT). Dos 76 processos examinados pela pesquisa, quatro enquadram-se nessa situação. Em todos eles, a decisão do procurador responsável pelo pedido de arquivamento endossou os argumentos das empresas, que recorreram a interpretações casuísticas da lei como justificativa para o não cumprimento integral das respectivas cotas. Ainda que numericamente pouco expressivas, tais decisões aportam dificuldades adicionais à já difícil atribuição do MPT de zelar pelo *enforcement* da norma legal, ao servir de estímulo a que outras empresas questionem sua aplicação. Além disso, não se pode negligenciar o risco, para os propósitos de institucionalização da lei de cotas, da eventual convalidação, pela instância superior de deliberação do MPT, de algum pedido de arquivamento de processo de atuação que não esteja respaldado na devida comprovação de sua observância, abrindo precedentes favoráveis a condutas recalcitrantes das empresas.

As empresas fiscalizadas e o enquadramento na lei de cotas

O rol de empresas fiscalizadas pela PRT abrange os diversos setores da economia, com forte concentração nas atividades de prestação de serviços. Das 76 empresas atuadas, nada menos que 63 inscrevem-se nesse segmento econômico; outras oito pertencem ao setor industrial; quatro ao setor de comércio; e uma ao agropecuário.

A concentração das empresas atuadas nas atividades de prestação de serviços, constatada pela pesquisa, não denota necessariamente maior propensão setorial ao descumprimento da lei de cotas. Esse resultado tende a refletir, em larga medida, os critérios de seleção de empresas para fins de fiscalização adotados pela DRT, já que a participação da sociedade civil^{vii} na denúncia de irregularidades na aplicação da norma legal tem sido rarefeita, para não dizer inexpressiva. Vale registrar, a propósito da questão, a distribuição geográfica também concentrada das empresas, quase todas localizadas em Belo Horizonte e municípios circunvizinhos. Apenas cinco delas situam-se em municípios que não pertencem à Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

No setor de prestação de serviços, destacam-se as atividades de assistência médico-hospitalar, com 13 empresas atuadas; as atividades de educação, com 10; transporte rodoviário de passageiros, com seis; e construção civil e obras viárias, ambas com cinco empresas. Chama-se a atenção, aqui, para a presença de três organizações filantrópicas ou sem fins lucrativos, dedicadas a atividades de assistência social e religiosa. No setor industrial, o principal destaque tem a ver com a atividade de produção de máquinas e equipamentos, com três empresas atuadas.

A apuração do tempo de constituição das empresas fiscalizadas mostra que a imensa maioria detém participação sólida e estável no mercado. Apenas uma delas tem menos de cinco anos de existência e outras 14 inscrevem-se na faixa que vai de mais de cinco a 10 anos. As empresas com tempo de constituição entre mais de 10 e 20 anos somam 16; as 45 restantes superam 20 anos de existência, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Empresas sob fiscalização da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, por ano tempo de existência, no período 2000-2007

Tempo de existência	Nº de empresas	% do total
Até 5 anos	1	1,3
Mais de 5 até 10 anos	14	18,4
Mais de 10 até 20 anos	16	21,1
Acima de 20 anos	45	59,2
Total	76	100,0

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do MPT

A distribuição das empresas^{viii} por número de empregados, consoante as faixas de enquadramento definidas na norma legal, bem como o número de vagas para portadores de deficiência correspondentes às cotas prescritas, o número de vagas efetivamente preenchidas e o déficit de contratação existente são apresentadas na Tabela 2. No cômputo geral, apenas 1.572 das 4.982 vagas para pessoas com deficiência determinadas pela lei haviam sido preenchidas, representando 31,6% do total. Embora ocorra em todas as faixas consideradas, o déficit de contratações revela-se mais expressivo para as empresas com mais de 1.000, empregados, onde alcança 70,0% do total. Trata-se de resultado até certo ponto esperado, tendo em vista o índice mais elevado que é utilizado no cálculo da cota – 5% do total de empregados – das empresas inscritas nessa faixa. Não deixa de ser surpreendente, no entanto, o resultado observado para as empresas inscritas na faixa de 100 a 200 empregados. Apesar de suas cotas representarem tão somente 2% do número de empregados, o déficit de contratações de tais empresas corresponde a 50,0% do total – valor que não difere em muito daquele que diz respeito às empresas com mais de 1.000 empregados.

Tabela 2: Nº de empresas sob fiscalização da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, cota legal, cota preenchida e déficit de contratação, por faixa de enquadramento na norma legal, no período 2000-2007

Faixa	Nº de empresas	Alíquota	Cota (1)	Contratados (2)	Déficit (3)	(2)/(1) %	(3)/(1) %
Até 99	1	Isento	-	-	-	-	-
De 100 a 200	6	2%	2	11	11	50,0	50,0
De 201 a 500	27	3%	267	103	164	38,6	61,4
De 501 a 1.000	13	4%	371	162	209	43,7	56,3
Acima de 1.000	23	5%	4.322	1.296	3.026	30,0	70,0
Total	70	-	4.982	1.572	3.410	31,5	68,5

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do MPT

É oportuno salientar a inclusão, na Tabela 2, de uma empresa que informou um quantitativo de empregados inferior a 100, o qual a exime de aplicação da cota. Essa situação decorre do fato de tal empresa, no decorrer do processo de fiscalização, ter reduzido sensivelmente seu quadro de funcionários, deixando de se enquadrar na obrigatoriedade legal de reserva de vagas para portadores de deficiência. Como se verá mais à frente, outras empresas também promoveram reduções de funcionários sob contratação direta, substituindo-os por trabalhadores terceirizados, o que permitiu rebaixar o índice de cálculo da cota a ser cumprida.

De acordo com dados da pesquisa, das 23 empresas com mais de 1.000 funcionários, nenhuma havia cumprido integralmente sua cota. O que aparenta maior gravidade, contudo, é o fato de que, a despeito da fiscalização a que estavam submetidas, sete delas não empregavam um único trabalhador caracterizado como portador de deficiência. Na faixa imediatamente inferior – acima de 500 até 1.000 empregados – das 13 empresas nela inscritas, apenas uma conseguiu o enquadramento na cota especificada, enquanto três continuavam a descumpri-la integralmente. O cenário não é muito diferente na faixa que vai de mais de 200 a 500 empregados. Das 27 empresas nela inscritas, 11 descumpriam integralmente a cota e tão

somente duas situavam-se no extremo oposto, cumprindo-a de forma plena. Por fim, na faixa de 100 a 200 empregados, não há meio termo. Das seis empresas nela inscritas, metade conseguiu demonstrar o pleno cumprimento da cota, enquanto a outra metade continuava a descumpri-la integralmente.

Na Tabela 3 são apresentadas informações referentes ao período de admissão dos funcionários caracterizados como portadores de deficiência^{ix}. Do exame dessas informações apreende-se que as empresas, regra geral, não tinham, e continuaram não tendo, interesse em contratar, voluntariamente, pessoas com deficiência para compor seus quadros de pessoal. De fato, o número de portadores de deficiência que já se encontravam empregados antes da efetiva vigência da lei de cotas revela-se muito pouco expressivo. Das 773 vagas preenchidas com trabalhadores caracterizados como portadores de deficiência, apenas 161, ou 20,9% do total, foram admitidos em anos anteriores a 2000, ainda assim em razão da maior abrangência dos critérios de enquadramento da deficiência especificados no Decreto nº 3.298/99, principalmente a deficiência auditiva leve. Há que se considerar, além disso, que tais trabalhadores não eram necessariamente portadores de deficiência no momento da admissão pela empresa, podendo ter adquirido esta condição depois de contratados.

Tabela 3: Distribuição dos portadores de deficiência contratados pelas empresas autuadas pela PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, por ano de admissão

Período da admissão	Nº de contratados	% do total
Até 1999	161	20,9
De 2000 a 2004	294	38,0
A partir de 2005	300	38,8
Não informado	18	2,3
Total	773	100,0

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do MPT

No período que vai de 2000 ao final de 2004, sob a vigência das regras estabelecidas pelo Decreto nº 3.298/99, as contratações alcançam 294 trabalhadores, ou 38,0% do total. Outras 300 contratações, representando 38,8% do total, ocorreram no período posterior a 2004, sob a vigência da nova regulamentação introduzida pelo Decreto nº 5.296/2004. Isto posto, pode-se afirmar que, das contratações de portadores de deficiência correspondentes aos processos de autuação examinados pela pesquisa, menos de 40% do total referem-se a pessoas que, numa avaliação mais criteriosa, dependiam efetivamente da discriminação positiva assegurada pela lei para sua inserção no mercado de trabalho.

As estratégias defensivas das empresas frente à aplicação da lei de cotas

Como visto, somente seis empresas examinadas pela pesquisa passaram a cumprir, de forma plena, as respectivas cotas para portadores de deficiência, a partir da fiscalização exercida pela PRT. Nada menos que 24 empresas continuavam descumprindo integralmente o imperativo legal. A parcela restante situava-se numa posição intermediária, preenchendo apenas parcialmente o quantitativo de vagas prescrito pela lei.

A pesquisa permitiu evidenciar as diversas estratégias utilizadas pelas empresas com o intuito de justificar o não cumprimento, parcial ou integral, da norma legal ou de retardar sua efetiva aplicação. Quanto ao descumprimento da lei, os principais argumentos para justificá-lo concentram-se nas alegações de peculiaridades dos ramos de atividade das empresas, determinando ocupações produtivas tipificadas por requisitos de habilidade e de especialização técnica que não se coadunam, regra geral, com o perfil empregatício do portador de deficiência. No tocante à protelação da contratação de pessoas com deficiência,

uma das práticas mais difundidas consiste na elevação das exigências de qualificação e experiência profissional para o preenchimento das vagas ofertadas, restringindo em muito as possibilidades de existência de potenciais candidatos com as credenciais para preenchê-las. A observância da cota prescrita na legislação somente tende a ocorrer quando esgotadas as possibilidades de a empresa recorrer a práticas protelatórias ou quando o custo de adotá-las passa a ser percebido como contraproducente.

Algumas empresas procuram justificar o descumprimento da lei de cotas sob o argumento de que suas atividades são caracterizadas por elevado grau de risco e periculosidade, o que tornaria temerária e não recomendável o uso da força de trabalho de pessoas com deficiência. Alegam que, mesmo se fossem realizadas as adaptações no ambiente de trabalho requeridas pelas normas de segurança, o emprego do portador de deficiência implicaria sua exposição a uma situação de risco, trazendo também riscos para outros trabalhadores. Com base nessa linha de argumentação, as empresas postulam a exclusão das funções que consideram inadequadas a pessoas com deficiência do cálculo da cota, que ficaria restrito, a rigor, a atividades de natureza administrativa ou burocrática. Trata-se de conduta estratégica usual entre as empresas dos setores industrial, de construção civil e de prestação de serviços em ambientes de risco, sendo adotada também por alguns hospitais. A propósito da questão, é ilustrativo o argumento de uma das empresas fiscalizadas, do ramo de construção civil, transcrito a seguir:

“(...) a incidência da lei [de cotas] deve se ater, em caráter primordial, à segurança do trabalhador, sendo indubitoso que a contratação de funcionários que não gozam de plena capacidade física ou mental (...) pode vir a representar riscos não só a eles próprios, como aos demais empregados e a terceiros” (PPI 930/2005, p. 29).

Outra estratégia reiteradamente utilizada em alguns segmentos econômicos, como as atividades médico-hospitalares e de ensino superior, com vistas a escapar à prescrição legal tem se fundamentado na argumentação de que não encontram, no mercado, pessoas com deficiência habilitadas ou qualificadas para as ocupações produtivas que oferecem, as quais envolvem profissões regulamentadas pela própria legislação trabalhista, com exigências específicas para seu preenchimento. Seguindo procedimento similar ao adotado pelas empresas que desenvolvem atividades consideradas de risco elevado, os 13 hospitais examinados pela pesquisa, sem exceção, demandaram a exclusão, do cômputo das cotas, das profissões regulamentadas – em especial, o exercício da medicina – bem como de outras funções que qualificam como inapropriadas a portadores de deficiência. O pleito é que o cálculo da cota recaia tão somente sobre os cargos administrativos. Algo similar se passa com as escolas de ensino superior, que procuraram justificar o não cumprimento da cota empregatícia recorrendo ao argumento de que os cargos de professor se submetem a regulamentação específica por parte do Ministério da Educação (?). Das 10 empresas setoriais examinadas pela pesquisa, apenas duas passaram a cumprir integralmente as respectivas cotas. Tal enquadramento na prescrição legal, contudo, nada teve de automático, ocorrendo ao longo de cinco anos de processo fiscalizatório, no qual as escolas usaram o argumento da dificuldade de recrutar pessoas com deficiência investidas da necessária qualificação profissional para o exercício da atividade docente, o que lhes permitiu protelar ao máximo a contratação deste tipo de mão-de-obra.

A estratégia mais utilizada, comum a praticamente todas as empresas abrangidas pela pesquisa, consiste em atribuir, às pessoas com deficiência, incapacidade biológica e inabilitação para o desempenho das funções requeridas no desenvolvimento de suas atividades. Isto assume, muitas vezes, a configuração de um procedimento meramente formal,

ou seja, um rito ao qual se adere sem uma avaliação mais criteriosa dos ganhos dele advindos. Algumas empresas, no entanto, vão além e elevam sobremaneira as exigências que fazem no preenchimento das vagas abertas. Para fins de ilustração, cita-se o caso de uma empresa industrial do ramo de autopeças que especificou, como requisitos na admissão de pessoas com deficiência para os cargos ofertados, não apenas experiência na área, comprovada através de carteira assinada, mas fluência em língua estrangeira – inglês e italiano – como se pôde constatar nas correspondências por ela trocadas com órgãos de intermediação de mão-de-obra^x (PPI 759/2004, p. 639-640). Feitas tais exigências, a empresas se sente à vontade para argumentar que não vem cumprindo sua cota empregatícia porque

“o mercado de trabalho não possui mão de obra qualificada e os poucos currículos apresentados (...) 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 “ (PPI 759/2004, p. 692)

A tentativa de classificar, como portadores de deficiência, funcionários que já compõem o quadro de pessoal da empresa apresenta-se como mais uma prática recorrente. Sua utilização remete principalmente por empresas de grande porte que se constituíram antes da edição do Decreto n° 3298/99, cujos critérios de classificação de deficiência, vale lembrar, revelam-se pouco rigorosos. Aproveitando-se das oportunidades proporcionadas pelo decreto, as empresas encaminham, à PRT, relação de possíveis “candidatos” a portador de deficiência para possível validação institucional com vistas ao cumprimento da respectiva cota. Através desse expediente, uma empresa industrial do ramo automobilístico, por exemplo, conseguiu enquadrar 471 empregados como pessoas com deficiência - quase todos portadores de deficiência auditiva leve -, para uma cota acordada da ordem de 519 pessoas. É oportuno salientar que tal prática se presta também a propósitos de cunho protelatório. De fato, independentemente de a empresa obter sucesso no pleito de enquadramento do funcionário como portador de deficiência, enquanto a solicitação não for examinada pela PRT, ela se exime da necessidade de contratação de mão-de-obra para o preenchimento da cota. E como a capacidade operacional do órgão fiscalizador é restringida pela insuficiência de pessoal qualificado, a tramitação do processo tende a ser alongar no tempo.

Embora menos freqüente, outra estratégia constatada pela pesquisa consiste na tentativa de contestar a aplicação da norma legal à empresa. É o que fazem as entidades dedicadas a atividades de assistência social e religiosa, para as quais o fato de desenvolverem ações filantrópicas e sem fins lucrativos seria razão suficiente para dispensá-las do cumprimento da cota. Com base nessa alegação, reforçada pelo argumento de que desempenham um papel de relevância social, duas das três organizações com tal configuração, mesmo sob a fiscalização da PRT, continuavam sem empregar nenhum portador de deficiência. Alguns hospitais e escolas de ensino superior, dentre aqueles examinados, adotam conduta similar, proclamando-se como organizações beneficentes com o intuito de “legitimar” o descumprimento da cota.

A versão mais radical desse tipo de expediente, contudo, remete à tentativa de descaracterização da lei ou argüição de sua constitucionalidade. Das empresas pesquisadas, seis recorreram ao argumento de que a política de cotas fundamenta-se numa visão paternalista e equivocada da questão da pessoa com deficiência, desconsiderando sua efetiva capacidade de inserção no mercado de trabalho. A título de ilustração, uma das empresas fiscalizadas procurou se eximir de qualquer responsabilidade quanto à observância da prescrição legal, alegando formalmente que recolhe 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). Assim, não caberia ao poder público, na visão da referida empresa, transferir uma responsabilidade que o texto constitucional lhe atribui, penalizando o já sobrecarregado setor privado.

Por fim, cabe mencionar um tipo de iniciativa que também atende aos propósitos das empresas interessadas em evitar a contratação de pessoas com deficiência. Trata-se da redução do quadro de funcionários, através do recurso à terceirização de algumas de suas atividades. Embora as informações levantadas pela pesquisa não tenham proporcionado indicações referentes às razões motivadoras da decisão, cinco empresas promoveram, durante o processo de fiscalização, reduções substantivas no número de empregados, substituindo-os, pelo menos em parte, por trabalhadores terceirizados, o que resultou em rebaixamentos dos quantitativos das respectivas cotas. Uma delas conseguiu, inclusive, ficar isenta de sua aplicação, desligando nada menos que 149 dos 214 funcionários que apresentava no momento inicial da investigação aberta pela PRT, determinando o arquivamento do processo.

A inclusão “excludente”: a seletividade na contratação de pessoas com deficiência

A reação natural das empresas, quando submetidas à investigação do MPT, consiste em construir um argumento de defesa para o descumprimento da cota, recorrendo ao repertório de estratégias comentadas na seção anterior. Ainda que quase sempre se disponha, sem grandes resistências, a firmar o TAC, muito raramente a empresa demonstra empenho em implementar os compromissos nele assumidos. É necessária a fiscalização sistemática por parte da MPT, atrelada à ameaça do uso dos mecanismos de sanção que este dispõe – em especial, a aplicação de multas –, para que ela, de fato, tome as providências relativas à contratação de pessoas com deficiência com vistas ao preenchimento da respectiva cota.

Constrangidas a fazerem algo que voluntariamente não fariam, as empresas buscam, no mercado, pessoas com deficiência cuja contratação não exija adaptações no ambiente de trabalho nem implique perda significativa de produtividade. Isto introduz uma seletividade no processo de recrutamento, traduzida na prioridade conferida ao portador de deficiência física parcial, em detrimento dos demais tipos de deficiência, inclusive o denominado “cadeirante”. Esse diformismo institucional se explicita com nitidez no exame da natureza das deficiências dos empregados relacionados pelas empresas para fins de comprovação do cumprimento da cota legal junto ao MPT, o que pode ser observado através dos dados da Tabela 4.

Tabela 4: Distribuição das pessoas com deficiência empregadas com base nos processos de atuação da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, por tipo de deficiência, no período 2000-2007

Tipo de deficiência	Nº de pessoas	% do total
Física	489	63,3
Auditiva	199	25,7
Visual	22	2,8
Mental	13	1,7
Múltipla	9	1,2
Nanismo	3	0,4
Reabilitado	36	4,6
Não informado	2	0,3
Total	773	100,0

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do MPT

Dos portadores de deficiência informados pelas empresas, 63,3% referem-se a deficientes físicos, de natureza parcial. Deles, uma parcela próxima de 30% adquiriu a deficiência através de seqüela de acidente, o que envolve acidentes de trabalho ocorridos na própria empresa. São raros os deficientes físicos tipificados como cadeirantes. Os deficientes auditivos representam 25,7% do total, correspondendo, em sua ampla maioria, a deficiência auditiva leve, consoante os critérios estabelecidos no Decreto n. 3298/99. Como já comentado, trata-se, em sua ampla maioria, de pessoas pertencentes ao corpo de funcionários da empresa, que os classifica como portadores de deficiência para fins de comprovação do preenchimento da respectiva cota. Os demais tipos de deficiência, sem exceção, comparecem com participações muito baixas, inferiores a 3% do total. Os reabilitados, também pouco expressivos, somam 4,6% do total.

São trabalhadores com baixo nível de escolaridade, prevalecendo o ensino fundamental ou médio. De acordo com as informações levantadas pela pesquisa, apenas 7,9% do total cursaram o ensino superior. Não surpreende, assim, que os salários recebidos pelos portadores de deficiência sejam relativamente reduzidos, como mostram os dados da Tabela 5.

Tabela 5: Distribuição das pessoas com deficiência empregadas com base nos processos de autuação da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, por faixa de rendimento definida em salários mínimos, no ano de 2007

Faixa salarial	Nº de pessoas	% do total
Até 1 salário mínimo	74	9,2
Mais de 1 a 2 salários mínimos	419	54,2
Mais de 2 a 3 salários mínimos	118	15,3
Mais de 3 a 5 salários mínimos	66	8,5
Acima de 5 salários mínimos	28	4,2
Não informado	68	8,6
Total	773	100,0

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do MPT

A maioria absoluta das pessoas com deficiência empregadas pelas empresas sob fiscalização da PRT, 54,2% do total, enquadra-se na faixa de remuneração que vai de mais que um até dois salários mínimos. Outros 9,2% do total têm rendimentos de até um salário mínimo. Remunerações acima de cinco salários mínimos ficam restritas a meros 4,2% do total. Em outras palavras, além da dificuldade de inserção no mercado de trabalho, o portador de deficiência que consegue superá-la não tem muito o que comemorar, já que as ocupações produtivas às quais tem acesso quase sempre paga mal, com valores próximos do salário mínimo. E o salário mínimo ele pode obter através da política de seguridade social, sem a necessidade de trabalhar.

Conclusões

A análise das informações disponibilizadas pela pesquisa dos processos de autuação sob a responsabilidade da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte mostrou que as empresas de um modo geral resistem à contratação de pessoas com deficiência, selecionando, dentro de um repertório de estratégias defensivas já relativamente institucionalizadas, aquelas que percebem como mais adequadas para retardar o enquadramento na lei de cotas e, se possível, evitar fazê-lo. Algumas delas chegam ao extremo de argüir a constitucionalidade da referida lei, na tentativa de legitimar o não cumprimento do imperativo legal.

Sem a adesão voluntária das empresas, a aplicação das cotas empregatícias só se efetiva a partir da fiscalização do MPT. Isto posto, o alcance dos resultados pretendidos pela

norma legal depende da capacidade operacional do órgão no tocante ao desempenho de sua atribuição. Tomando-se como referência a PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, tal capacidade operacional revela-se bastante limitada, o que se evidencia no quantitativo relativamente modesto de empresas por ela autuadas. Em consequência, também o é a inclusão assegurada pela lei.

Por fim, como não há exigências quanto ao tipo de deficiência para fins de observância da cota empregatícia, as empresas, regra geral, selecionam, dentre os portadores de deficiência, aqueles que lhes são mais convenientes. A seletividade incrustada nas contratações realizadas tende a discriminar as pessoas com deficiências mais graves, como os cegos, os surdos, os doentes mentais e os cadeirantes. Há uma clara priorização do portador de deficiência física não cadeirante. Assim, além de parcial, a inclusão assegurada pela lei de cotas revela-se também excludente.

Referências Bibliográficas

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: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nº 10.048, de 08 de novembro de 2000, e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm

BRASIL. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoa com deficiência e sua integração social, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.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: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm

CARNEIRO, Ricardo; SOUZA, José Moreira. O fenômeno das pessoas com deficiência na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH: considerações acerca de suas dimensões sócio-espaciais e políticas. Caxambu, XXXI Encontro Anual da ANPOCS, 2006, Anais.

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.

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

LAVER, Michael. Private desires, political action: an invitation to the politics of rational choice. London: SAGE Publications, 1997.

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

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

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

OFFE, Claus. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: www.oitbrasil.org.br

ONU – Organização das Nações Unidas. Disponível em: www.onu-brasil.org.br

PASTORE, José. Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência. São Paulo, LTr, 2000.

POWELL, Walter W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.183-203.

POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. Introduction. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 1-38.

ROTHSTEIN, Bo. Labor-market institutions and the working class strenght. In: Steinmo, Seven H. et al. (eds.). Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.^{xi}

ⁱ A cota contribuição envolve a criação de um fundo ou mecanismo similar para o qual contribuiriam as empresas que, quaisquer que sejam seus motivos, não empregam pessoas com deficiência.

ⁱⁱ A proporção de empregados utilizada no cálculo da cota é a seguinte: até 200 empregados: 2%; de 201 a 500 empregados: 3%; de 501 a 1.000 empregados: 4%; e acima de 1.000 empregados: 5%.

ⁱⁱⁱ A estrutura organizacional do MPT desdobra-se em Procuradorias Regionais do Trabalho (PRT's), localizadas nos diversos estados da Federação.

^{iv} A estrutura organizacional do MTE envolve diversas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT's), distribuídas pelo país.

^v São utilizados, principalmente, dados disponibilizados através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)

^{vi} Os processos relativos a 2007 referem-se apenas àqueles abertos no primeiro semestre do ano.

^{vii} A despeito da existência do conselho estadual e de diversos conselhos municipais de defesa das pessoas com deficiência, a participação da sociedade civil na fiscalização do cumprimento da lei de cotas é ainda muito tímida. Raras intervenções têm origem em denúncias de sindicatos de trabalhadores ou de organizações que cuidam dos interesses das pessoas com deficiência.

^{viii} Das 76 empresas pesquisadas, apenas 70 foram consideradas para fins de análise, o que se deve às seguintes razões: duas pertencem à administração pública, cujos critérios de contratação diferem daqueles utilizadas pelas empresas privadas e organizações não governamentais; outras duas retornaram à fiscalização da DRT para acompanhamento; uma está sendo objeto de fiscalização da Polícia Federal por suspeição de fraude; e a última ainda se encontra na fase dos procedimentos preliminares de investigação.

^{ix} As informações referem-se apenas aos 37 processos de autuação que se encontravam na fase de acompanhamento dos TAC's firmados pelas empresas, além dos quatro processos envolvendo a abertura de IPC's.

^x Na esfera da União, a intermediação de mão-de-obra relativa à pessoa com deficiência se faz através do Balcão de Oportunidades de Emprego (BOE), que funciona como uma agência pública de apoio à empregabilidade do portador de deficiência, instalada junto à DRT. Na esfera de atuação estadual, os serviços de intermediação ficam a cargo de posto específico do Sistema Nacional de Empregos (SINE). Na esfera de atuação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a intermediação ocorre através do Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo (PROMETI), vinculado à Coordenadoria de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (CDPPD).