

COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA INICIATIVA PRIVADA: BREVES REFLEXÕES PARA SOBRESTAR UMA DESIGUALDADE (IN)VISÍVEL

Ricardo José das Mercês Carneiro¹

Patrícia Pugliesi Carneiro²

Ana Beatriz Dantas Brandini³

Direito



cadernos de
graduação

ciências humanas e sociais

ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os principais resultados obtidos após 30 anos da Lei 8.213/1991, que instituiu cotas de emprego na iniciativa privada para pessoas com deficiência, fazendo um balanço sobre algumas inconsistências do modelo que, embora voltado para o plano da igualdade material, desconsidera a desigualdade real entre os integrantes da “comunidade imaginada” das pessoas com deficiência, que compreende alguns indivíduos com limitações mais severas e outros que são vítimas de discriminação interseccional, fatores que, em razão do custo mais elevado envolvido na contratação pelas empresas, dificultam sobremaneira o ingresso e a permanência no mercado de trabalho formal. A pesquisa se valeu de metodologia descritiva e dedutiva, baseada fundamentalmente na investigação bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, inclusive em direito comparado, tendo sido apresentado, ainda que de forma panorâmica, o modelo espanhol de política pública de ação afirmativa em favor das pessoas com deficiência que, ao instituir um sistema de bonificações para contratações que envolvam os casos mais complexos de discriminação, sinaliza um caminho para possível solução de problemas ainda não resolvidos pelo sistema de inclusão social desenvolvido no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Pessoas com Deficiência. Sistema de Cotas. Ações Afirmativas. Incentivos Fiscais. Inclusão Social.

ABSTRACT

This article aims to analyze the main results obtained after 30 years of Law 8. 213/1991, which established employment quotas in the private sector for people with disabilities, taking stock of some of the inconsistencies of the model which, although it focuses on material equality, does not consider the real inequality among members of the “imagined community” of people with disabilities, which includes some individuals with more severe limitations and others who are victims of intersectional discrimination, factors which, due to the higher cost involved in hiring by companies, make it extremely difficult for them to enter and remain in the formal job market. The research made use of a descriptive and deductive methodology, based essentially on bibliographic, jurisprudential and legislative research, including comparative law, having presented, albeit in a panoramic way, the Spanish model of affirmative action public policy in favor of people with disabilities, which, by instituting a bonus system for hiring that involves the most complex cases of discrimination, signals a path to a possible solution for problems that have not yet been resolved by the system of social inclusion developed in Brazil.

KEYWORDS

People with disabilities; Quotas System; Affirmative Action; Tax Incentives; Social Inclusion.

1 INTRODUÇÃO

Em uma quadra temporal em que tanto se discute, diante da escassez dos recursos públicos, que a intervenção do Estado nas relações sociais deve ser qualificada e cirúrgica, o objeto de pesquisa que aqui se propõe é analisar, de forma qualitativa, os resultados obtidos pela política de cotas no emprego para pessoas com deficiência, a partir dos seus reflexos gerados entre as pessoas que, em razão de seus impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, em interação com diversas barreiras, têm sua participação plena e efetiva na sociedade total ou parcialmente comprometidas.

Em geral, os estudos realizados em torno do tema têm um olhar “de fora para dentro”, tomando estes indivíduos a partir da abstração de suas singularidades que os tornam únicos. Fala-se em “pessoas com deficiência”, como uma nova categoria e, em geral, abstrai-se a limitação que, em contato com o meio, permite que alguém seja assim considerado.

Admite-se, nessa perspectiva, de um modo geral, que a sociedade é tanto mais inclusiva quanto mais pessoas com deficiência estejam ativamente inseridas no palco central da tomada de decisões. De fato, considerando os avanços e retrocessos do processo de inclusão, não se pode dizer que tal propósito, uma vez que venha a ser alcançado, possa ser desconsiderado.

Ocorre que, se de um lado, não há dúvida que a sociedade nos últimos 30 anos, desde o advento da Lei de Cotas (Lei 8213/1991), se tornou mais inclusiva e plural, absorvendo valores de maior aceitação do outro, ainda que diferente, também não se pode negar que estas três décadas demonstraram que, entre os componentes que integram os diferentes estratos do coletivo “pessoa com deficiência” ainda não existe nada que se aproxime de um processo uniforme de inclusão. Ao revés, a nota que o caracteriza é justamente uma profunda heterogenia de tratamento e de resultados entre os estratos componentes do todo, maximizada quando a pessoa é integrante de mais de um grupo vulnerável.

Múltiplos fatores concorrem para este distanciamento, quase um abismo, existente no processo de inclusão e este estudo se propõe a descortinar algumas razões que levaram a este hiato e igualmente propor soluções que, sem desconstruir o quanto já alcançado, poderiam viabilizar que os diferentes integrantes do coletivo “pessoa com deficiência” também merecessem um tratamento materialmente igualitário por meio de ações afirmativas.

2 BREVES NOTAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Ao final da Segunda Guerra Mundial, constatou-se a falibilidade dos axiomas liberais, concernentes à soberania do povo, na medida em que deram legitimidade à ascensão e ao domínio do nazifascismo. Assim, entendeu-se que tanto os direitos fundamentais negativos quanto os positivos não poderiam mais estar à mercê das maiorias inconstantes.

Dessa forma, os Estados democráticos se fortaleceram e desenvolveram uma rede de proteção social, assegurando direitos mínimos gerais, garantidos pela ação estatal, responsável por equilibrar as desigualdades substanciais.

Reconhece-se que tais direitos, além de sua dimensão subjetiva, por sua relevância, ao consagrarem interesses essenciais da sociedade, necessários a uma salutar convivência, além de imporem certas prestações aos poderes estatais, configuram uma diretriz para a sua atuação, indicando os valores básicos em torno dos quais todo o sistema jurídico deve ser construído, influenciando e orientando a atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário. É o que se conhece como dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Mas, além disso, certo de que esta dimensão objetiva decorre do reconhecimento de que os direitos fundamentais configuram valores ou fins que a sociedade deve perseguir, forçoso reconhecer que os direitos e liberdades fundamentais não são apenas uma questão direcionada ao Estado, mas que deve ter seus efeitos espraiados por toda a sociedade.

Admite-se, então, sua dupla dimensão, considerando-se que se apresentam como direitos subjetivos individuais, bem como expressão de valores objetivos de atuação e compreensão do ordenamento jurídico. Assim, do Estado passa-se a cobrar não só que não viole os direitos fundamentais, mas também que os proteja ativamente contra agressões e ameaças provenientes de terceiros.

Como decorrência deste novo perfil, o Estado reforça a sua capacidade gerir a economia, promover o desenvolvimento social e, especialmente, reduzir a pobreza.

Em um contexto de escassez de recursos, a ação proativa do Estado foi reforçada com a “Revolução Científica” nas ciências sociais que permitiu, a partir da aplicação do método científico, que especialistas passassem a examinar, de maneira sistemática, problemas sociais e econômicos indispensáveis, de modo que, com a ação estatal e a capacidade de compreensão dos problemas sociais, fossem desenvolvidos os grandes programas governamentais que caracterizam o chamado *Welfare State* – Estado do Bem Estar Social, elevando o Estado à mola propulsora de políticas públicas, visando à redução das desigualdades sociais.

Nesse contexto sociopolítico, presente no final da segunda guerra mundial, incremento do keynesianismo⁴ e constituição plena do Estado do Bem-Estar Social, foi implementada uma série de direitos entabulados como direitos sociais e que necessitam do Estado ações ativas e permanentes, no sentido de financiar subsídios, remover barreiras sociais e econômicas, a fim de realizar os programas que se fundam em direitos sociais e por eles são legitimados (CAPPELLETTI, 1993, p. 41).

Esta formatação de Estado erige-se na qualidade de promotor de programas públicos, cujo objetivo é estimular relações entre a economia e a política social, juntamente com a participação direta dos cidadãos, vez que almeja ampliar a equidade social por meio das políticas sociais (DRAIBE; RIESCO, 2006, p. 13).

Conforme ensina João Feres Júnior (2007), há um embasamento normativo – moral – comum que norteia os argumentos de justificação das políticas de ação afirmativa, quais sejam: reparação, justiça distributiva (social) e diversidade.

Essa tipologia tripartite assemelha-se no conceito de justa oportunidade idealizado por John Rawls (apud BRUGNOLO MAZAROTTO; GONÇALVES DE QUADROS, 2019, p. 175), que pressupõe – ainda que em um plano abstrato – a construção de uma sociedade justa, que é assegurada por instituições equânimes cujas oportunidades são abertas a todos, por meio de uma conciliação política e moral, fundamentada na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva⁵.

A partir desse ponto de vista, as políticas públicas poderão servir, em situações pontuais, como meio para se atingir, em médio prazo, o cumprimento do ideal de igualdade de condições, tornando, assim, as oportunidades de todas as pessoas iguais em um sentido real.

4 Recebe esse nome por ter sido elaborado pelo economista John Maynard Keynes (1883-1946), em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que defende a intervenção pontual e momentânea do Estado em momentos de crise econômica, nos moldes de um incentivador.

5 Fora recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal, e o Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ADPF n. 186, assim entendeu: “É bem de ver, contudo, que esse desiderato, qual seja, a transformação do direito à isonomia em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais, apenas é alcançado, segundo John Rawls, por meio da aplicação da denominada ‘justiça distributiva’. Só ela permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo”.

Destarte, essa concepção política de justiça é o ponto de partida para legitimar medidas que promovam a reversão do processo de marginalização e estigmatização das pessoas com deficiência (PCD).

Pois bem. Se é certo que o Estado moderno foi criado para propiciar as condições básicas em prol do bem-estar da sociedade, forçoso reconhecer que, para a consecução destes objetivos, são necessários recursos financeiros, escassos em tempos de crise, o que justifica maior planejamento e criatividade do gestor público.

O economista sueco Gunnar Myrdal (1986, p. 26), a respeito do tema, registra que “a política é uma arte limitada pelo real e pelo possível”. Assim, devido às transformações internas e globais nas estruturas econômicas, políticas e sociais, o planejamento estatal se faz necessário e as intervenções precisam se tornar coordenadas e racionais, adotando uma visão mais ampla, com metas e previsões de curto e longo prazo. Logo, a interferência do Estado, por meio da implementação de políticas públicas e normas nas áreas econômicas e sociais, deve aprimorar a estrutura socioeconômica e desenvolver as instituições necessárias para a defesa do interesse geral e comum.

A atuação do Estado, pontua Myrdal (1986), precisa nutrir múltiplas camadas, como: elaboração e execução de planos e políticas; realização de investimentos; administração de projetos e/ou campanhas; ampliação, aplicação e garantia das leis e dos direitos; e, em especial, aprimoramento da legislação e da constituição.

Ora, não há como se negar que a normatização representa um passo significativo em direção à efetiva inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Tal fato é constatado, tendo em vista que, após a exigência imposta pela Lei 8.213/1991, que estabeleceu o sistema de cotas, a oferta de vagas para as pessoas com deficiência no mercado de trabalho, a despeito de uma certa mitigação dos percentuais de crescimento nos últimos anos de crise econômica mundial, avançou significativamente. Contudo, três décadas se passaram desde então e a quantidade de pessoas com deficiência atualmente incluídas, a despeito do reconhecido acréscimo, parece ter encontrado um teto difícil de ser ultrapassado.

Para a resolução de uma questão tão complexa, a cota legal, ainda que balzaquiana, comporta-se como uma adolescente em plena puberdade, gerando novas facetas ou humores conforme os novos percalços com que se depara. Discutem-se o preparo profissional e social da pessoa com deficiência; os benefícios sociais que lhe são concedidos e que funcionariam como desestímulo ao ingresso no mercado de trabalho, as condições estruturais, funcionais e sociais do ambiente que irá recebê-la (a adaptação razoável), a necessidade de contrapartidas estatais para as empresas que patrocinam as ações afirmativas, entre outras tormentosas questões.

Assim, diante dos obstáculos que impedem um incremento dos propósitos buscados pelo legislador, em múltiplas vertentes parece ter chegado o momento de, sem negar os méritos do modelo adotado, implementar um aperfeiçoamento da política pública.

2 COMO SE CHEGOU AO MODELO DE INCLUSÃO DE PCD PREVISTO EM NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO?

A repressão política, advinda do regime militar instaurado em 1964, fomentou a mobilização de diferentes grupos sociais, os quais se organizaram para reivindicar seus direitos (mulheres, negros, jovens, entre outros). Nesse contexto, as pessoas com deficiência também se mobilizaram. As iniciativas desse grupo começaram de forma isolada, partindo dos interesses específicos de cada pessoa que possuía um tipo comum de limitação, o que gerou o surgimento de diferentes associações e entidades que se constituíram voltadas para cada grupo, cujo ponto de interseção era a limitação vivenciada por cada um.

Nesse contexto, a definição de 1981 como o Ano Internacional da Pessoa com Deficiência (AIPD) foi extremamente favorável para a organização política deste segmento social. Na visão de Misael Tavares, a importância do Ano Internacional foi “a difusão da ideia de que havia pessoas com deficiências em todos os lugares, pequenos ou grandes, da dificuldade que estas pessoas encontravam, a falta de acesso a espaço físico, à educação, à saúde, à assistência etc.” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 366-367).

O AIPD foi especialmente relevante por permitir, por primeira vez, a percepção de que as pessoas com deficiência, enquanto sujeitos de direito, poderiam falar por elas mesmas, sem interlocutores, dando início a um processo de conscientização que desembocou mais tarde na conhecida expressão “nada sobre nós, sem nós”, que reflete a necessidade de participação ativa das pessoas com deficiência em todas as políticas públicas que envolvam o grupo, desde a fase de elaboração, passando pelo refinamento, implementação, monitoramento, a avaliação e o permanente processo de aperfeiçoamento, deslegitimando medidas adotadas e resultados obtidos sem a participação direta dos membros diretamente por eles atingidos.

As diversas entidades passaram a se comunicar e identificaram que seria necessário o envolvimento do maior número de grupos e pessoas possíveis. Com isso, nasceu a ideia de criar a Coalizão Pró-Formação para a Federação Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, idealizada por Romeu Sasaki, o qual esclarece que “[...] a coalizão é uma união, não uma fusão: cada entidade continua com sua identidade; as entidades são envolvidas para trabalhar junto” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 404).

De fato, a criação dessa “comunidade imaginada”, na feliz expressão de Benedict Anderson (2008), propiciou a concepção de um nós comum que não deve se opor à comunidade “verdadeira”, mas que dá início a um processo de produção de fronteiras, limites e adaptações de significados que conformaram a aparência natural desse ente imaginado.

Os embates internos existentes no grupo evidentemente acontecem e descorrinam disputas por legitimidade e estratégias políticas de visibilidade e reivindicação e evidenciam a potência contida na instabilidade dessa unidade. Todavia, com o propósito de fortalecer a luta e o grupo, na definição de estratégias, em meio a tantos interesses contrapostos, estipula-se quais incorporam melhor às marcas consideradas legítimas, tanto quanto quais são os que melhor as articulam retoricamente ou expressam as co-

nexões e alianças tidas como mais rentáveis para a disputa. Em resumo, reconhece-se a existência de diferenças, mas o que se busca robustecer é aquilo que unifica o grupo.

Historicamente, são muitas as vantagens de integrar um grupo no debate político. A força do grupo é incontestável. Ele empresta força e possibilita a despersonalização necessária para os verdadeiros interlocutores que estão por trás de uma sigla. Assim, acontecem com os trabalhadores, diante de seus sindicatos, dos homoafetivos, em relação aos diversos grupos LGBTQIA+ e não seria diferente em relação às pessoas com deficiência em relação aos seus direitos.

Este coletivo, pessoas com deficiência, engloba grupos distintos, com diferentes limitações e dificuldades de inclusão que demandam as mais variadas formas de acessibilidade.

Nada obstante as evidentes singularidades que apartam estes sujeitos, o grupo foi formatado para construir as pautas que os une.

Nesse sentido, as políticas adotadas ao longo dos 30 anos do advento da Lei de Cotas foram todas voltadas para inclusão de pessoas com deficiência, evitando discursos que enfatizassem as diferenças entre os estratos do grupo.

Em resumo, uma inclusão cujo olhar sempre esteve voltado para uma restrição das ações afirmativas aos integrantes do grupo reconhecido pela sigla PCD, sem diferenciações entre eles, tomados como se fossem um ser único.

Assim, a título de exemplo da estratégia política do grupo, o movimento PCD, em um primeiro momento, se rebelou quando segmentos não contemplados na sigla buscaram aceder ao tratamento que o ordenamento jurídico, a muito custo, lhe garantiu. É o que se viu na reação pronta e rápida, externada em suas múltiplas associações formadoras, quando o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu, em julgados esparsos, e depois por meio de súmula⁶, a condição de PCD para fins de reserva de vagas em concurso público para as pessoas com visão monocular, situação hoje sedimentada por meio da Lei 14.126, de 22 de março de 2021, que reconhece a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais.

A reação, à época, sem aprofundar a questão, foi basicamente identitária. Na visão do grupo, não se justificaria a extensão da ação afirmativa a quem não integrava a comunidade imaginada das pessoas com deficiência.

Ao público externo, alegou-se, então, que os monoculares não passariam pelas mesmas dificuldades que aqueles que tradicionalmente são reconhecidos como PCD⁷. Apelou-se para o princípio de igualdade material, ainda que este nunca tenha

6 Súmula 377/STJ. O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes.

7 Ainda hoje, é possível ler no sítio da internet do Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) (<http://www.ibdd.org.br/noticias/noticias-noti-18.asp>), a nota 18, emitida na época da aprovação da súmula 377 do STJ, na qual a instituição consignava que "O IBDD luta pela revogação da súmula do Supremo Tribunal de Justiça – STJ – que tem o entendimento de que o portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes. A visão monocular não é deficiência para efeitos legais. Este déficit não as impede de ter um desenvolvimento e

sido questionado dentro do âmbito interno daqueles que por diferentes limitações sensoriais, físicas, mentais e intelectuais integram o coletivo PCD.

Nunca houve publicidade quanto a estes prováveis conflitos internos entre os integrantes do grupo. Como reagir quando um segmento está representado no mercado de trabalho de forma desproporcional à sua representatividade social? Que fazer quando certos grupos entre as pessoas com deficiência não são incluídos porque o mercado considera custosa a sua contratação em razão dos elevados gastos dos mecanismos de acessibilidade?

Esses são debates que raramente vêm à tona, como se ofuscassem os resultados que, de forma tão penosa, vem sendo obtidos.

2.1 O SISTEMA DE COTAS DA LEI 8213/1991

O sistema de cotas de emprego para pessoas com deficiência foi instituído no art. 93 da Lei nº 8.213/91. Levou-se em conta o porte da empresa, estabelecendo-se reserva de vagas nas empresas com número maior de empregados (a partir de 100 empregados), em um percentual evolutivo de 2% até o teto de 5% para empresas que tenham mais de 1000 empregados.

No cumprimento desse percentual, o legislador não distinguiu pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da previdência social, tampouco deu qualquer ênfase ao tipo de limitação, se física, sensorial, intelectual ou mental, de modo que nada obsta que todas as vagas sejam destinadas a apenas um dos estratos. Eis o teor da norma:

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 1.000 – 4%;

IV - de 1.001 em diante – 5%.

Embora a reserva de vagas na iniciativa privada tenha sido implementada com a Lei 8.213, em 1991, somente oito anos depois, em 1999, teve início a atuação efetiva dos órgãos públicos para inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, a partir da edição do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e trouxe, à época, por primeira vez, critérios objetivos para caracterização dos beneficiários da cota.

Em conjunto, observando, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), temos que

evolução absolutamente iguais aos das pessoas sem deficiência”.

mais de 23% da população brasileira tem algum tipo de deficiência – visual, auditiva, motora e mental ou intelectual⁸. Todavia, de acordo com a RAIS de 2019, é de apenas 1,10% o percentual nacional de pessoas com deficiência empregadas.

Do cotejo destes dados, observa-se que, malgrado com os primeiros anos de ação estatal tenha ocorrido um crescimento significativo no quantitativo de contratações de pessoas com deficiência, nos últimos anos esse crescimento sofreu certo freio, correndo o risco de chegar no seu ponto de inflexão e decair, o que, por si só, já seria suficiente para a revisão das políticas públicas. O avanço percentual nos últimos 5 anos, antes de refletir um acréscimo significativo das contratações, reflete uma quadra de desemprego estrutural que proporciona uma falsa impressão de incremento das contratações que, em números absolutos, pouco cresceram⁹.

Múltiplos fatores podem justificar esse quadro, a começar pelo critério adotado pelo legislador ao excluir da ação afirmativa as pequenas e microempresas.

Conforme o Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa – 2018 do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em 2016, o número de empregos gerados pelas médias e grandes empresas correspondia a apenas 45,5% do total de empregos no setor privado não agrícola, daí a limitação do número de empregos para pessoa com deficiência, vez que tais empresas são as que estão obrigadas a cumprirem a cota e o número de empregos que elas oferecem é bem inferior à metade do total postos de trabalho formais com carteira assinada.

Quer dizer, mesmo que fosse cumprido na integralidade, o sistema de cotas no Brasil não é suficiente, não atendendo, pois, o comando constitucional de inclusão da pessoa com deficiência. A obrigação de adimplemento da cota apenas para as grandes e médias empresas provoca, ainda, a concentração de pessoas com deficiência trabalhando em grandes polos e a existência de elevado número de municípios sem ter pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal. Ou seja: uma inclusão seletiva.

Assim, melhor seria que o sistema determinasse a inclusão das micro e pequenas empresas com determinado número de empregados, inferior ao critério atual. Isso, sem dúvida, seria muito interessante para promover uma melhor cultura inclusiva, com envolvimento de mais empresas, principalmente pelo fato de que a maior parte dos empregos brasileiros, como retratam os dados oficiais, são oferecidos justamente por essas pequenas e médias empresas.

Outro aspecto importante, que será destacado adiante, é que os dados da RAIS permitem concluir que, mesmo esta insuficiente inclusão tem como norte a contratação de pessoa com deficiência, enquanto comunidade imaginativa, o que traz vantagens, como a simplificação e uma maior força no palco dos debates sociais, por um lado, e, por outro, traz uma espécie de cegueira intencional e, para muitos, estratégica, em relação aos conflitos e distorções existentes dentro do coletivo.

8 De acordo com os dados oficiais do IBGE, em 2010, eram 45.606.048 de brasileiros, 23,9% da população total, com algum tipo de deficiência.

9 A partir dos dados da RAIS 2019, observa-se que entre 2017 e 2018 foram criados 45.417 novos postos de emprego formal para pessoas com deficiência, quantitativo superior aos 36.675 empregos criados entre 2018 e 2019.

2.2 A INCLUSÃO POR ESTRATOS. TEMOS UM MODELO INCLUSIVO DOS DIVERSOS SEGMENTOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA?

Por tudo que já se viu, o caráter inclusivo do sistema de cotas na iniciativa privada já poderia ser questionado por só autorizar inclusão nas médias e grandes empresas. Mas também se pode questionar o modelo inclusivo, visto que os reflexos da lei de cotas sobre estes distintos atores sociais, com diversas limitações, também são muito diversos.

É notório que, entre as pessoas com deficiência, há aquelas cujo acesso ao mercado de trabalho é mais custoso à família e à empresa.

Dados da RAIS 2019 sinalizam que as pessoas com limitação intelectual são aquelas que possuem os menores rendimentos mensais. Tal fato, somado à existência do benefício de prestação continuada e ao maior custo de adaptação do meio ambiente de trabalho (custo com mediadores, entre outros) para sua inclusão justificam seu percentual pouco significativo (8,97%) quando cotejado com os outros membros que integram o grande grupo PCD.

Auditivos e visuais apresentam percentuais similares de empregados formais (17,74% e 16,13%), bem inferiores aos físicos (quase 45% dos empregos formais, ainda que, entre os brasileiros, não seja a deficiência motora a tipologia predominante em nenhuma das faixas etárias), o que se justifica principalmente pelo custo de acessibilidade, em especial com as licenças de *softwares* necessários para o desenvolvimento da atividade laboral. No caso dos auditivos, o aplicativo brasileiro *Hand Talk* tem se mostrado um grande facilitador da comunicação. Por outro lado, em relação aos visuais, as empresas necessitam investir em aplicativos de áudio transcrição, a exemplo do *Jaws*, *Virtual Vision*, *NVDA*, *Dosvox*, *Braille Creator*, *Dolphin*, todos periodicamente renováveis.

Assim, infere-se dos dados consolidados da RAIS 2019 que os grupos que demandam adaptação menos custosa para as empresas (físicos) são aqueles que possuem maior percentual de contratação, em uma relação quase que inversamente proporcional com o custo, de modo que a inclusão quanto menos onerosa for, mais bem vista será pela empresa.

Outra conclusão importante que se infere do cotejo dos dados do IBGE/2010 é que os fatores de vulnerabilidade que influenciam a contratação de pessoas sem deficiência parecem ser igualmente caros entre as pessoas com deficiência.

As mulheres, de acordo com o IBGE/2010, constituem a maior parte das pessoas com deficiência no Brasil. O censo registrou que a razão de sexo para a população brasileira foi de 96,0 e para a população com deficiência foi de 76,7. Esses valores indicam que, para cada 100 mulheres na população total brasileira, existiam 96 homens. Para o segmento populacional da pessoa com deficiência, para cada 100 mulheres existiam 76,7 homens. E, apesar desta predominância percentual, elas não são a maioria da força de trabalho. Para o total da população com deficiência, o nível de ocupação foi de 57,3% para os homens e 37,8% para as mulheres.

Da mesma forma, os dados coletados no censo de 2010 permitem concluir que a partir dos 55 anos é muito mais difícil a inclusão das pessoas com deficiência, ainda

que a sua formação educacional tenda a ser completada em idade mais avançada que aqueles sem as mesmas limitações.

Este quadro pode ser usado para entender como a injustiça e a desigualdade social sistêmica ocorrem em uma base multidimensional (a doutrina especializada fala em interseccionalidade¹⁰).

Assim, ainda que limitada a análise a dois fatores de vulnerabilidade, gênero e idade, é certo concluir que não há qualquer indício de que os fatores que tornam as pessoas vulneráveis no âmbito social não encontrem respaldo no grupo social “pessoas com deficiência”. Nestes casos, a vulnerabilidade é potencializada.

O modelo igualitário adotado, entretanto, toma um só fator de igualação (ser enquadrado como PCD). A desconsideração destes outros fatores, ao tentar aplicar uma política de ação afirmativa, sem nenhuma ressalva, a médio e longo prazos, poderá findar por legitimar uma desigualdade invisível, criando um abismo gigantesco a envolver pessoas com limitações mais severas, bem como aquelas que façam parte de mais de um grupo vulnerável.

O modelo nacional ignora, provavelmente como estratégia deliberada, a maior complexidade de certos integrantes do grupo e a existência de outros fatores de discriminação, que já permeiam a sociedade há séculos. Assim, as discrepâncias na inclusão entre as pessoas com diferentes limitações não são levadas em consideração na adoção das ações afirmativas. Os estratos mais fortes dentro do grupo transparecem sua robustez em pequenos detalhes significativos como os símbolos do grupo (v.g. o símbolo internacional de acesso é uma pessoa em uma cadeira de rodas) e as prioridades na definição de estratégias de acessibilidade. Por outro lado, o gênero, a idade, a raça, a orientação sexual, a religiosidade, só para citar alguns fatores de discriminação, não são contemplados entre as pessoas com deficiência, como se, ao não serem considerados, estes deixassem de existir¹¹.

10 Em relação ao Brasil, vale pontuar, a interseccionalidade figurou em um caso em que o país constou como denunciado perante o Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da ONU. Na oportunidade, Alyne da Silva Pimentel, jovem negra pobre, faleceu em virtude de tratamento médico inadequado em um hospital público do Rio de Janeiro (RJ), decorrente de complicações de sua gravidez. Os familiares ajuizaram ação indenizatória contra o Estado, cuja tramitação emperrava em delongas para a nomeação de perito judicial, decorrentes sete anos desde o ajuizamento até então. Diante disso, os familiares encaminharam petição individual ao Comitê, comunicando as violações aos direitos humanos. O Comitê decidiu pela presença de mais de um critério proibido de discriminação que se baseava não apenas em seu sexo, mas também com base em seu status como mulher negra e pobre (Nações Unidas, 2011).

11 Curioso que, ao assim agir na implementação de ação de igualdade material, ao menos em seus reflexos dentro do grupo PCD, o legislador parece repetir parâmetros da ideologia liberal que, ao tratar de igualdade tratou de abstrair a desigualdade real de algumas relações privadas, valendo-se do princípio da igualdade, apenas no plano formal, o qual se limitava a suprimir uma das fontes de desigualdade, aquela consagrada pela lei, ignorando o desequilíbrio que norteia um sem número de relações jurídicas.

3 A NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE COTAS PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Não são poucos os empregadores que, considerando que a tipologia das deficiências demanda investimentos distintos para garantia de sua acessibilidade, se sentem igualmente vítimas de um custo de acessibilidade elevado em decorrência de uma cultura que nunca foi voltada para inclusão social das pessoas com deficiência. Assim, em uma sociedade globalizada, altamente competitiva, o valor elevado das tecnologias assistivas e das adaptações razoáveis exigidas por lei faz com que as contratações sejam vistas primordialmente como um gasto a ser suportado e, diante da escassez dos recursos, busca-se, de um modo geral, o menor ônus financeiro possível pelo cumprimento de cota.

Em um cenário assim, pouco espaço sobra para uma inclusão verdadeiramente social e igualitária. Ao revés, observa-se que as empresas optam, conforme retratam os dados da RAIS, por contratar aqueles cuja adaptação ao meio ambiente de trabalho seja mais simples e barata.

E o modelo brasileiro facilita essa escolha discriminatória ao se omitir ou no máximo tangenciar duas questões muito importantes: a desigualdade real entre os estratos que formam o coletivo PCD e a influência que outros fatores de vulnerabilidade apresentam no processo de inclusão.

Outros países, entretanto, percebendo os efeitos deletérios que estas omissões podem gerar, enfrentam estes dois problemas e ainda atendem ao pleito empresarial de redução de custos, incrementando bonificações tanto maiores quanto mais inclusivas as práticas adotadas pelas empresas. É o caso do modelo espanhol.

A Espanha adota sistema de reserva de vagas na iniciativa privada para pessoas com deficiência, sendo que as empresas com 50 ou mais empregados estão obrigadas a reservar 2%, conforme previsto no art. 42 do Decreto Legislativo Real 1/2013, de 29 de novembro.

Como o número de trabalhadores por prazo determinado na Espanha é muito elevado (cerca de 85% do total), a cota é calculada levando-se em conta todas as situações: contratados por prazo determinados, a tempo integral e parcial.

O modelo espanhol de inclusão de pessoas com deficiência traz como curiosa inovação em relação ao nosso sistema o fato de que reconhece tanto os desequilíbrios entre os estratos, quanto contempla, com um tratamento diferenciado os trabalhadores que se enquadram em mais de um grupo vulnerável.

Além disso, o modelo ibérico contempla a questão nodal da inclusão no Brasil que é o custo. Nesse sentido, estabelece um sistema de bonificação que premia a empresa que contrata trabalhadores com baixo grau de empregabilidade, em decorrência da existência de limitações mais severas e, ao mesmo tempo, considera na fixação da bonificação os critérios de gênero e faixa etária, incentivando as empresas que queiram efetuar as contratações mais difíceis por meio do incentivo pecuniário.

A Lei 43/2006 prevê, em seu artigo 2º, uma série de incentivos fiscais para empresas que contratam pessoas com deficiência, por meio da dedução nas cotas da

Seguridade Social, variando de 3.500 a 6.500 euros anuais por pessoa com deficiência contratada, a depender do tipo de contratação, se por prazo determinado ou indeterminado, do sexo (maiores benefícios para pessoa do sexo feminino), da idade (maiores benefícios para idade acima de 45 anos) e da apresentação de alguma condição severa de deficiência, ou da duração da jornada (tempo parcial ou tempo integral).

A Lei também prevê incentivos para empresas que promovem adaptações de postos de trabalho ou de equipamentos de proteção individual no valor de 901,52 euros; bem como subsídios para a formação profissional de pessoas com deficiência e ainda dedução no imposto de renda no valor de 6.000 euros para cada pessoa com deficiência contratada e que resulte em incremento do quadro de trabalhadores com deficiência da empresa.

O modelo espanhol, a despeito de um percentual legal menor do que aquele adotado no sistema brasileiro, parece muito mais inclusivo do que o equivalente nacional, ao incluir empresas de menor porte entre aquelas que realizam a inclusão pela cota legal e ao humanizar as pessoas com deficiência, situando-as como mulheres, homens, jovens, adultos, idosos, negras, brancas, pardas, pobres, de classe média ou alta, com específico nível de escolaridade, bem como pelo tipo de deficiência, sua gravidade e os recursos que precisam acessar em suas demandas individuais.

Ademais, ao estabelecer um sistema de premiação para as contratações que contemplem os casos de limitações mais severas ou que venham de encontro à discriminação interseccional, baseada em mais de um fator de discriminação, o paradigma espanhol esvazia o argumento da redução de custo, viabilizando a adoção de modelos que contemplem o combate aos vários fatores de discriminação, além de abrir espaço para que as empresas possam adotar formas mais complexas de inclusão, a exemplo do trabalho apoiado¹², auxiliando na concretização, verdadeiramente igualitária, do direito ao trabalho da pessoa com deficiência.

4 CONCLUSÃO

As ações afirmativas de inclusão de pessoas com deficiência, mais que grandes avanços, criaram uma verdadeira revolução, sendo seus efeitos notados em uma sociedade paulatinamente mais plural, cuja presença das pessoas com deficiência, enquanto sujeitos de direito, é cada vez mais notada.

Todavia, o modelo acolhido no Brasil, ao completar 30 anos, parece apresentar, de forma mais clara, os primeiros sinais de desgaste, evidenciado pela redução no avanço que se viu, há pouco mais de uma década, no processo de inclusão. Assim, é forçoso reconhecer que ainda há um largo caminho para avanços.

12 O emprego apoiado surgiu nos Estados Unidos no final da década de setenta com o objetivo de resolver um problema com relação à inclusão laboral das pessoas com deficiência intelectual. Estendido atualmente a outras tipologias, trata-se de uma metodologia que visa a inclusão no mercado competitivo de trabalho – de pessoas em situação de incapacidade mais significativa, respeitando e reconhecendo suas escolhas, interesses, pontos fortes e necessidades de apoio.

Três décadas depois da Lei 8.213/1991 ainda são muitas as empresas que, além de não cumprir a cota mínima legal, não possuem qualquer política inclusiva. Ademais disso, a inclusão que foi implementada é insuficiente e seletiva, voltada, como já se imaginava, desde primeiro momento, para ser viabilizada da forma que menos onerasse as empresas em seu mercado altamente competitivo.

Nesse contexto, sem desmerecer as conquistas do nosso modelo normativo, é hora de refletir, em tempos de intervenção qualificada do Estado na Economia, sobre a possibilidade de incrementar o modelo, contemplando ações afirmativas, a exemplo do sistema de bonificação espanhol, que permitam uma inclusão mais igualitária, reconhecendo que a cota, isoladamente tomada como fator de igualação, não torna iguais todos as pessoas com deficiência que continuam distintas em sua disposição natural, interesses, energia e antecedentes sociais.

A história já nos mostrou que uma ação afirmativa que contemple igualmente todos os distintos integrantes, à semelhança do que se deu no plano de igualdade formal, conduzirá necessariamente a resultados diversos e dessemelhantes. As pessoas com deficiência só serão sujeitos de direito plenos e autônomos quando houver condições materiais de liberdade. Por ora, a manifesta desigualdade material de alguns estratos dentro do grupo ainda constitui obstáculo intransponível ao exercício dessa autonomia.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**. Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANUÁRIO do trabalho nos pequenos negócios: 2016. 9. ed / **Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas; departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos** [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. São Paulo: DIEESE, 2018.

BRASIL. **Lei 14.126**, de 22 de março de 2021, que classifica a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de disseminação das estatísticas do trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://pdet.mte.gov.br/images/RAIS/2019/1-Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RAIS_2019.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação por descumprimento de preceito fundamental n. 186**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 abr. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&documento=&s1=186&numProcesso=186>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 8.213**, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. 1991.

BRUGNOLO MAZAROTTO, Eduardo; GONÇALVES DE QUADROS, Doacir. Ações afirmativas e judicialização da política: um olhar baseado na teoria de John Rawls. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 14, n. 1, 1º quadrimestre de 2019. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-779. Acesso em: 29 jun. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1993.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, M. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. **Serie Estudios y Perspectivas**, México, n. 55, p. 1-58, 2006.

ESPANHA. **Lei 43/2006**. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/29/43/con>. Acesso em: 12 maio 2021.

ESPANHA. **Real Decreto Legislativo 1/2013**. Disponível em http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12632. Acesso em: 12 maio 2021.

FERES JÚNIOR, João. **Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: EUA e Brasil**. Disponível em: <https://prograd.ufba.br/sites/prograd.ufba.br/files/feres.artigo2.acoes.afirmativas.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

KEYNES, John M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (comp.). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da teoria econômica**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

OLIVEIRA, Luiza Maria Borges. **Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012.

OLIVEIRA, N. M.; STRASSBURG, U. Revisitando o pensamento do Gunnar Myrdal e Amartya Sen sobre o Estado de Bem-estar Social. *In*: LOMBARDI, Anna Paula (org.).

Arquelogia das ciências humana e sociais aplicadas. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Relatório Alyne da Silva Pimentel Teixeira (deceased) v. Brazil.** Tradução de Juliana Fontana Moyses. Comitê CEDAW, 2011.

Data do recebimento: 29 de junho de 2021

Data da avaliação: 30 de junho de 2021

Data de aceite: 30 de junho de 2021

1 Doutor em Direito pela Universidade de Sevilha; Procurador do Trabalho; Coordenador de ensino da ESMPU; Professor Assistente I e Coordenador Pedagógico da Universidade Tiradentes – UNIT.
E-mail: rjmcarneiro@hotmail.com

2 Professora Adjunta II do Departamento de Economia – UFS/SE; Coordenadora do projeto de pesquisa A vulnerabilidade da PCD no mercado de trabalho: uma discussão sobre custos e discriminação na inclusão.
E-mail: patriciapugliesicarneiro@gmail.com

3 Bacharela em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: anabeatrizdbrandini@gmail.com