

**PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
NOS ESTADOS UNIDOS, UNIÃO EUROPEIA E BRASIL**
*PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE LABOR MARKET:
ISSUES RELATED TO PUBLIC POLICIES IN
UNITED STATES, EUROPEAN UNION AND BRAZIL*

Marileide Antunes de OLIVEIRA¹
Edward GOULART JÚNIOR²
José Munhoz FERNANDES³

RESUMO: atualmente, discussões a respeito da construção de uma sociedade inclusiva, ou seja, responsiva às diferenças, têm ocorrido em diversos países. De acordo com os princípios da inclusão social, a participação das pessoas com deficiência na sociedade depende de profundas transformações, cabendo à sociedade prover os suportes necessários para que esses indivíduos tenham acesso a todos os recursos disponíveis no meio social e, além disso, ao convívio de maneira não-segregada. Uma questão importante, nesse sentido, é a elaboração de políticas públicas no âmbito do trabalho voltadas para pessoas com deficiência. Embora o acesso ao trabalho seja considerado um dos principais direitos civis dos indivíduos, as pessoas com deficiência ainda encontram diversas barreiras para ingressar no mercado profissional. Partindo dessas afirmações, este artigo teve como objetivo discutir alguns dos principais aspectos das políticas de emprego adotadas nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil para favorecer a inserção desses indivíduos no mercado de trabalho. Para tanto, três documentos legais, sendo um Nacional, um procedente dos Estados Unidos e outro, da União Europeia, foram analisados quanto aos itens: a) ano de publicação do documento; b) objetivos; c) definição de deficiência; e d) estratégias de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. A partir das considerações realizadas, pode-se dizer que existem avanços e divergências nas políticas de emprego e que estas estão relacionadas às particularidades de cada um dos contextos; no entanto, existe uma preocupação comum em garantir à pessoa com deficiência o ingresso na atividade profissional.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Especial; Inclusão Social; Política de Emprego.

ABSTRACT: currently, discussions related to the building of an inclusive society, i.e., sensitive to diversities, have been occurring in many countries. According to the principles of social inclusion, the participation in society of people with disabilities depends on profound changes, and requires that society provide the necessary support so as to guarantee accessibility to all resources available in the social environment and also to living conditions that do not exclude them. In this sense, an important issue is the development of employment policies for people with disabilities. Even though employment accessibility is considered one

¹ Mestre em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem - marileide.antunes@yahoo.com.br

² Professor Assistente - Doutor do Depto de Psicologia da Faculdade de Ciências da Unesp - Bauru - edward@fc.unesp.br

³ Professor Mestre da Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru - munhoz@bauru.unesp.br

of the most important civil rights for the individual, people with disabilities still find many barriers when they attempt to enter the labor market. Based on these arguments, this paper aimed to discuss some of the main aspects related to employment policies adopted in the United States, the European Union and Brazil to enable people with disabilities to participate in the labor market. Three official documents, one Brazilian and two others from the United States and the European Union, were analyzed according to: a) year of publication; b); objectives; c) definitions of disability; and d) strategies for inserting people with disabilities in the labor market. The analysis showed advances as well as different positions in employment policies and it also showed that policies are different depending on the characteristics of each context; however, there is a common interest in guaranteeing employment opportunities for people with disabilities.

KEYWORDS: Special Education; Social Inclusion; Employment Policies.

INTRODUÇÃO

O acesso de todas as pessoas, deficientes ou não, aos recursos, serviços, equipamentos e processos disponíveis no meio social, constitui diretiva discutida mundialmente e, na base desse processo, está a emergência de uma nova forma de compreensão das relações entre pessoas com deficiência e sociedade, denominada por Aranha (2002) como *Paradigma dos Suportes*.

Este surgiu em meio a uma mudança profunda ocorrida, por volta da década de 90, em virtude de reivindicações sociais emergentes em diversas partes do mundo, as quais advogavam a construção de uma sociedade inclusiva. Como movimento referente não apenas aos indivíduos com deficiência, mas a todos os grupos minoritários excluídos das relações sociais (OLIVEIRA, 2006), pressupõe o reconhecimento das diferenças culturais, sociais, individuais, econômicas, políticas, étnicas e religiosas, dentre outras.

Como ressalta Aranha (2002), a proposta de uma sociedade para todos implica mudança no foco de atenção, pois, se até então, a pessoa com deficiência deveria ajustar-se ao contexto para acessar os bens disponíveis em dada cultura, com a emergência do *Paradigma dos Suportes*, torna-se incisiva a responsabilidade do meio social na provisão de suportes físicos, psicológicos, sociais e instrumentais para garantir a participação de quaisquer indivíduos, deficientes ou não, na vida comunitária.

Os desdobramentos advindos dessas mudanças, portanto, aplicam-se à sociedade em geral, porém uma questão particularmente importante diz respeito ao impacto desse novo paradigma na elaboração de políticas públicas que têm como objetivo garantir às pessoas com deficiência o acesso ao mercado de trabalho.

Durante muito tempo, este acesso permaneceu dificultado por diversas barreiras, dentre as quais esteve a influência de um modelo médico acerca do conceito de deficiência (KASSAR, 2000), o qual se relacionava a uma condição orgânica de natureza incapacitante. Por conseguinte, a abertura do mercado de trabalho aos indivíduos com deficiência teve impulso a partir de legislações que

foram elaboradas para assegurar esse direito, embora a sua inserção no contexto de trabalho seja uma discussão vinda de longa data na área de Educação Especial (TANAKA; MANZINI, 2005).

Atualmente, ainda permanecem algumas dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência ao ingressarem no mercado de trabalho, dentre as quais se destacam o uso inadequado dos recursos disponíveis para desenvolver programas de emprego, elaboração de avaliações através de critérios inadequados e espaços físico e logístico do ambiente de trabalho organizados de maneira excludente. Dessa forma, sugere-se que órgãos responsáveis pelo gerenciamento de políticas de emprego avaliem a extensão de suas incumbências para assegurar as condições necessárias à acessibilidade ao trabalho (NATIONAL CONCIL ON DISABILITY, 2002).

Para Zola (2005), a efetividade das políticas de emprego voltadas para as pessoas com deficiência depende de uma mudança atitudinal da sociedade como um todo. Barnes (2000) acrescenta que, além disso, também são necessárias transformações estruturais nas relações de trabalho, sem as quais a aplicabilidade das medidas previstas na área tem efeito inócuo e paliativo.

Como sugerem Hillage e Pollar (1998), as políticas de emprego devem ser elaboradas tomando como parâmetros algumas questões como: a) identificação dos grupos prioritários, para que o direcionamento das ações seja responsivo à população-alvo dessas políticas, b) levantamento das necessidades mais urgentes de cada grupo, tendo em vista a hierarquização das prioridades de investimentos, c) elaboração de objetivos para atender a essas necessidades, levando em consideração o alcance das ações em curto, médio e longo prazos, d) alocamento de recursos de modo a subsidiar as intervenções planejadas e e) medidas de avaliação, a fim de verificar quais os resultados obtidos nestas intervenções e quais os possíveis ajustes a serem realizados.

Além disso, outros aspectos considerados fundamentais na elaboração de tais políticas são o estabelecimento de aliança com políticas de financiamento para fomentar o emprego à pessoa com deficiência e, ainda, a mensuração da disponibilidade de recursos para arcar com os custos das propostas na área (NATIONAL CONCIL ON DISABILITY, 2002). Nesse sentido, destaca-se a importância de se estabelecer políticas de emprego com enfoque global.

De acordo com alguns autores (AGÓCS; BURR 1996; BARNES, 2000; LOPREST; MAAG, 2003; ZOLA, 2005), esta é uma tendência presente em documentos voltados à inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho em diversos países. Ainda, segundo os mesmos, promover a independência nas diversas esferas da vida constitui-se como uma das principais metas atualmente previstas em políticas elaboradas na área.

Nesse caso, uma ressalva apontada por Thornton e Lunt (1995) está no fato de que a proposição de independência nas várias instâncias da vida tem

sido, muitas vezes, abordada de maneira descontextualizada de ações que efetivamente possibilitam às pessoas com deficiência usufruir integralmente de todos os demais direitos civis. Para o autor, é fundamental implementar políticas de emprego amplas e que estejam estreitamente ligadas a outras áreas, tais como: saúde, educação, transporte, moradia, arquitetura urbana, dentre outros.

Como se pode perceber, são muitas as transformações a serem realizadas no âmbito do trabalho, no que tange aos indivíduos com deficiência. Pelo acima exposto, depreende-se que a elaboração de políticas públicas na área é tarefa árdua que envolve a participação não apenas dos representantes do poder público, mas da sociedade como um todo, pois nesta é que as mudanças são efetivadas.

Nessa vertente, tem-se que as políticas implementadas em diferentes realidades vêm sendo analisadas a fim de situar as provisões legalmente formuladas no atual contexto de construção de uma sociedade para todos e, além disso, de verificar e extensão das mesmas no alcance deste propósito. Particularmente, nesse estudo, são destacadas as políticas de emprego dos Estados Unidos, da União Europeia e do Brasil para garantir o acesso da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho. Trata-se de três contextos distintos que, por suas características singulares, permitem ampla análise de como as políticas públicas na área têm sido propostas e implementadas.

Nesse sentido, Acemoglu e Angrist (1998) analisaram a divulgação do documento intitulado “The American With Disabilities Act” (ADA) em relação ao seu impacto nos custos para as empresas. Criado nos Estados Unidos em 1990, o ADA tem como objetivo proteger os direitos civis das pessoas com deficiência. Segundo os autores, o mesmo representou um avanço na área no momento em que foi proposto, pois até então não havia lei federal para organizações no setor privado. Já como resultados contrários às expectativas neste previstas, os autores apontam o impacto negativo do ADA sobre as empresas de médio porte, uma vez que as empresas de pequeno porte são isentas da legislação e, principalmente, pelos custos altos que as empresas têm com a realização de adaptações razoáveis especificadas no documento.

Os avanços e divergências a respeito das políticas de emprego para pessoas com deficiência também foram alvo de análise no contexto da União Europeia no estudo proposto por Mabbett (2005). Ao discorrer sobre o desenvolvimento de políticas sociais baseadas em direitos, a autora aponta que, atualmente, os Estados-Membros preservam considerável autonomia na elaboração de parte das políticas públicas e, além disso, que os mesmos têm adotado uma grande variedade de estruturas institucionais para promover a equidade ao segmento populacional representado por pessoas com deficiência. No entanto, um entrave na área, de acordo com a autora, diz respeito aos obstáculos que se impõem ao desenvolvimento de políticas integradas de antidiscriminação.

No caso do Brasil, um dos focos principais de análise é o sistema de cotas, adotado no país como forma de garantir às pessoas com deficiência o acesso ao mercado de trabalho. Em análise a esse sistema, Neri (2002) afirma que parte da eficácia da política de cotas ainda não tem sido alcançada em virtude de fatores como: a competitividade exacerbada no mercado de trabalho, as taxas em geral baixas de oferta de emprego no setor formal, e também a falta de informação dos empregadores acerca da deficiência. Ainda, segundo o autor, um dos pontos mais problemáticos está no fato de que esse sistema não tem provocado impacto nas empresas de grande porte, situação que necessita ser repensada, pois as mesmas são responsáveis pela absorção de parte considerável da mão-de-obra disponível no mercado.

Tendo em vista os avanços e as dificuldades ainda existentes em diferentes países quanto ao desenvolvimento de políticas de emprego para pessoas com deficiência, este estudo tem como objetivo realizar algumas considerações sobre políticas nessa área nos Estados Unidos, União Europeia e Brasil a fim de verificar o alcance das ações implementadas atualmente para garantir a participação desse segmento populacional no mercado de trabalho.

Para tanto, três documentos – “The American with Disabilities Act” (1990), “European Action Plan” (2003) e Decreto 3.298/99 (1999) – serão analisados tomando como base os seguintes aspectos: a) ano de publicação do documento, b) objetivos, c) definição de deficiência e d) estratégias de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Tais documentos foram selecionados para análise, uma vez que os mesmos estão entre os principais norteadores das políticas de emprego para pessoas com deficiência nos Estados Unidos, União Europeia e Brasil, respectivamente.

DESENVOLVIMENTO

Um primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao ano de publicação dos documentos ora mencionados nesse estudo. No contexto dos Estados Unidos, tem-se que o “The Americans with Disabilities Act” (ADA), foi criado em 1990 e, ainda nessa década, houve a publicação do Decreto 3.298/99 no Brasil. Mais recentemente, ocorreu a adoção do “European Action Plan” na União Europeia, o qual foi lançado em 2003 e tem alcance até 2010.

Verifica-se que os referentes legais que tratam de questões relativas aos indivíduos com deficiência no mercado de trabalho mostram-se recentes nos três contextos⁴. Esse fato pode ser compreendido sob a ótica de que a temática do movimento de inclusão social ganhou força por volta da década de 90 (CLASER, 2001), a partir do qual se iniciaram as primeiras mudanças sociais dentro desse novo paradigma.

⁴ Embora outros documentos tenham sido elaborados pelos países analisados em épocas anteriores, os documentos ora citados são analisados desta perspectiva pela importância considerável de cada um destes em seus respectivos contextos.

Embora as publicações em cada uma das realidades acima citadas tenham sido influenciadas pelo momento histórico durante o qual essas foram elaboradas, o que imprime particularidades às demandas explicitadas nos documentos ora analisados, pode-se dizer que uma preocupação recorrente, dentre as motivações enunciadas para a criação dos documentos, relaciona-se à necessidade de garantir igualdade de oportunidades às pessoas com deficiência e, além disso, ao acesso destas a todas as instâncias sociais de modo independente.

Nesse caso, a ênfase dada à vida independente apontada por Thornton e Lunt (1995) parece, atualmente, uma questão vigente na elaboração de políticas na área. Além da necessidade de interligação entre trabalho e demais instâncias como saúde, moradia, transporte, educação, dentre outras, Barnes (1992) faz uma ressalva quanto ao fato de que a efetiva relação entre esses aspectos deve ser construída de modo a redimensionar o processo de participação social dos indivíduos com deficiência.

Quanto aos objetivos dos documentos ora mencionados, tem-se que, no caso dos Estados Unidos, a luta contra a discriminação, por meio de suporte fornecido pelo Governo Federal, mostra-se como um aspecto fundamental explicitado no ADA. Já as metas da União Europeia, explicitadas no European Action Plan, definem-se pela elaboração de políticas, pelo combate à discriminação e à marginalização das pessoas com deficiência e, por último, pela promoção de acessibilidade. No contexto brasileiro, os objetivos propostos no Decreto 3.298/99 se vinculam à Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, que prevê a acessibilidade aos serviços disponíveis na sociedade, a atuação em diversas áreas dirigida à prevenção da deficiência, à eliminação de suas diferentes causas e à inclusão social e o desenvolvimento de programas na área e a formação de recursos humanos.

Tem-se que a temática da discriminação apresenta-se como um aspecto incisivo na política dos Estados Unidos. Para Bruyere et al. (2002), uma das mais difíceis barreiras na superação desse processo está na atitude dos empregadores diante da necessidade de possibilitar o ingresso de indivíduos com deficiência no setor privado, em especial. De acordo com pesquisa realizada por Barnes (1992), de 1160 empregadores entrevistados, a grande maioria considerou como impróprias para esses indivíduos as atividades realizadas em seus estabelecimentos. Além disso, o estudo mostrou que, no discurso desses empregadores, os julgamentos estiveram atrelados a relatos discriminatórios e à influência do modelo médico acerca da deficiência.

Kennedy e Harris (2005) afirmam que os custos de contratação da pessoa com deficiência desencorajam os empresários a aderirem ao ADA, corroborando a análise de Acemoglu e Angrist (1998), segundo os quais as despesas com a implementação de adaptações razoáveis atingem negativamente empresas de médio porte. Porém, ao contrário desses autores, Percy (2001) relata que o ADA tem contribuído para que os empregadores do setor privado

reconheçam suas responsabilidades quanto à contratação de pessoas com deficiência. Assim, embora ainda não haja consenso quanto à efetividade do ADA como política de emprego, é aspecto comum entre os autores que a falta de informação a respeito da natureza da deficiência representa um obstáculo no acesso desses indivíduos ao mercado de trabalho.

A luta contra a discriminação e marginalização dos indivíduos com deficiência também integra uma das principais metas do “European Action Plan”. Um aspecto em particular ressaltado neste, porém, é a necessidade de elaboração de políticas públicas e a provisão de suportes para a integração econômica e social dessa parcela populacional. Ao analisarem políticas de emprego para pessoas com deficiência em dezoito países da Europa, Thornton e Lunt (1997), destacaram que, nas realidades investigadas, esses dois fatores – provisão de serviços e elaboração de políticas – encontravam-se sobrepostos. Porém, de modo contrário, o “European Action Plan” propõe a existência conjunta desses dois elementos, revelando uma possível mudança de foco no contexto da União Europeia quanto à legislação elaborada na área atualmente.

Um fator adicional é mencionado por Aydin (2005), o qual afirma que as legislações que tratam da anti-discriminação são recentes na União Europeia e, sendo assim, são poucos os países que já as adotaram. O autor ainda discute que as políticas de antidiscriminação representam um avanço na substituição de políticas tradicionais para estratégias mais inclusivas e, além disso, podem ter diferentes objetivos dentro de cada um dos Estados-Membros, tais como: substituir o esquema de cotas, promover o acesso dessa população ao mercado de trabalho ou, ainda, promover a proteção ao emprego.

De maneira geral, pode-se dizer que nos Estados Unidos e na União Europeia as ações relacionadas à antidiscriminação são incisivas. A respeito disso, Thornton e Lunt (1995) ponderam que as leis de antidiscriminação são importantes para proteger os direitos das pessoas com deficiência, no entanto, estas por si sós não exercem influência direta sobre a construção do trabalho, bem como sobre a organização dos locais de trabalho. Um fator adicional apontado por Mabbett (2005) é a necessidade de promover o desenvolvimento integrado de políticas de anti-discriminação, embora atualmente ainda permaneçam obstáculos na área.

Já no Brasil, os objetivos das políticas públicas explicitados no Decreto 3.298/99 se referem, de um lado, à promoção da inclusão social das pessoas com deficiência e, de outro, à prevenção e eliminação das diferentes causas da deficiência. Nesse sentido, embora o Decreto faça menção aos princípios da inclusão, os objetivos nele contidos parecem não explicitar de forma clara a mudança no foco de atenção advinda desse paradigma, representada pela necessidade de reconstrução do espaço social para atender às necessidades de todo e qualquer segmento populacional (OLIVEIRA; LEITE, 2002).

Esse dado confirma o que é defendido por Barnes (2000) a respeito de que a pessoa com deficiência tem desvantagens quanto aos demais no acesso ao

mercado de trabalho e isso deve ser considerado, uma vez que estas representam apenas uma das inúmeras barreiras que esse segmento populacional encontra para participar efetivamente das instâncias relativas ao trabalho. Para o autor, mais que a preocupação com a elaboração de políticas públicas, é necessário mudar as relações de trabalho como um todo. Depreende-se disso que talvez a proposta brasileira deva, de maneira incisiva, explicitar os propósitos adotados na elaboração dos referentes legais na área.

Fazendo um contraponto com a as políticas adotadas nos Estados Unidos e na União quanto ao combate à discriminação, pode-se dizer que, no caso do Brasil, é aparente a ausência de objetivos relacionados à luta contra atitudes discriminatórias em relação às pessoas com deficiência. De acordo com Camino et al. (2001), a abordagem tangencial dada ao combate à discriminação, no contexto brasileiro, pode significar a existência de formas de preconceito veladas, as quais estão presentes em outras minorias sociais como negros e índios e que tornam difícil a veiculação de ações contra essas práticas.

Outro aspecto analisado diz respeito à conceituação do termo deficiência nos documentos citados nesse estudo. Sendo assim, a definição de deficiência adotada no contexto dos Estados Unidos, descrita no ADA, relaciona-se a uma parcela populacional que vêm enfrentando restrições vinculadas a uma história de tratamento desigual, baseado em estereótipos que não indicam a verdadeira contribuição desses indivíduos como participantes da sociedade. Já no “European Action Plan”, documento relativo à política adotada na União Europeia, não existe uma conceituação exata para o termo, porém o posicionamento contrário ao assistencialismo e a defesa do convívio e participação ativa da pessoa com deficiência na sociedade são alguns de seus norteadores. No que diz respeito ao Decreto 3.298/99, proposto no Brasil, a deficiência constituiu-se por limitações que afetam a audição, a visão, a cognição, a dois ou mais desses sentidos e, por fim, áreas como mobilidade, flexibilidade, coordenação motora e percepção.

Pode-se dizer que nos Estados Unidos há a proposição de um modelo social de deficiência, segundo o qual a mesma não corresponde apenas a limitações e desvantagens do indivíduo, e sim, abrange as diversas barreiras físicas, sociais e atitudinais que se impõem à participação efetiva dos indivíduos com deficiência na sociedade (GOERING, 2002). Nessa vertente, Hunt (1999) acrescenta que a adoção desse modelo no ADA representa um avanço e tem favorecido um movimento de conscientização dos norte-americanos em relação a essa parcela da população.

Essa tendência também pode ser verificada na União Europeia, pelo proposto no “European Action Plan”, a respeito da defesa pela participação das pessoas com deficiência nas diferentes esferas sociais. Destarte, Verdugo (2000) aponta que as políticas da União Europeia têm sido efetivas em orientar ações na área nos Estados-Membros, porém algumas dificuldades encontradas atualmente

incidem sobre a falta de provisão para reestruturar e implementar estratégias de emprego e, além disso, sobre a necessidade de se divulgarem informações atualizadas sobre as pessoas com deficiência e sua situação no mercado de trabalho. Para Aydin (2005), esses dados refletem um processo em construção, uma vez que iniciativas nesse sentido vêm ocorrendo de modo mais incisivo a partir de 1996, período em que houve a ruptura com as políticas de compensação social e econômica e a adoção de estratégias baseadas nos direitos das pessoas com deficiência.

Já no caso do Brasil, a concepção de deficiência adotada parece estar vinculada a um modelo médico, segundo o qual a conceituação de deficiência está atrelada à busca de causas ambientais, a fim de se estabelecer um padrão de funcionamento considerado normal, a partir do qual se definem padrões de desvio, representados estatisticamente (KASSAR, 2000). A relação entre deficiência e limitações de ordens físicas, cognitivas e psíquicas, presente no Decreto 3.298/99, aponta para a necessidade de repensar sobre em que medida essa concepção contribui efetivamente com a promoção de igualdade de oportunidades, uma vez que, aparentemente, parece existir uma dificuldade em estabelecer uma relação entre a compreensão de deficiência e o desenvolvimento de políticas na área.

Como afirma Omote (1996), se a sociedade assume a deficiência como condição limitante de natureza orgânica, as ações voltadas à inserção das pessoas com deficiência no contexto profissional tenderão a subestimar as potencialidades e necessidades desses indivíduos. Nesse sentido, cabe analisar se, efetivamente, as disposições presentes no Decreto 3.298/99 propõem uma mudança no foco de atenção (ARANHA, 2001), isto é, em que medida a legislação reflete a ideia de que, atualmente, não mais as pessoas com deficiência devem-se ajustar para participar do ambiente social nas suas mais diversas instâncias, e sim, que é papel da sociedade prover os suportes necessários para que isso ocorra, como reiterado pelos princípios de uma sociedade para todos.

Outro item de análise compreende a existência de estratégias para a inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Nesse sentido, os Estados Unidos enfatizam, no ADA, a provisão de igualdade de oportunidades aos indivíduos qualificados com deficiência, por meio da provisão de acomodações e combate a práticas discriminatórias. Já no contexto europeu, o “European Action Plan” inclui, como metas atualmente previstas para a promoção do emprego de indivíduos com deficiência, a integração ativa e a autonomia desses no âmbito profissional. No que se relaciona ao mercado de trabalho brasileiro, o Decreto 3.298/99 prevê a adoção de políticas de cotas como forma de garantir o acesso das pessoas com deficiência à atividade profissional.

Para Thornton e Lunt (1997), a adoção de luta contra discriminação nos Estados Unidos representa um avanço na legislação existente na área e, além disso, a solicitação por adaptações vem contribuir com uma nova tendência na área, dada pela ênfase na retenção de pessoas com deficiência no campo de

trabalho. Já para Zola (2005), garantir a permanência desses indivíduos na parcela população economicamente ativa é um dos principais entraves quanto à aplicabilidade do ADA, uma vez que pesam contra os empregadores os altos custos com seguro e assistência médica. Nesse caso, o governo federal norte-americano prevê incentivos financeiros às empresas para a contratação de pessoas com deficiência, porém, para Thornton e Lunt (1995), fornecer subsídios com esse fim às organizações pode sugerir que essa parcela da população tem menos a oferecer que os demais.

No caso da União Europeia, as políticas na área voltam-se para a integração e autonomia das pessoas com deficiência, no entanto, segundo Plantenga e Hansen (1999), a amplitude das mesmas pode representar um dificultador na implementação de estratégias e de suportes para a real absorção desses indivíduos no âmbito produtivo. Nesse sentido, os autores indicam que há necessidade de se criar medidas de monitoramento efetivas por meio do estabelecimento de um conjunto de indicadores comuns para a identificação de pontos fortes e fracos na situação política e no acompanhamento de progressos. A partir disso, pode-se dizer que a despeito dos esforços dos Estados-Membros em adotar uma grande variedade de estruturas institucionais para promover a equidade, como aponta Mabbett (2005), ações conduzidas de forma desvinculada podem malograr em atingir seus objetivos.

Por fim, a política de cotas adotada no Brasil marcou um avanço dentre as iniciativas nacionais no âmbito legislativo dentro da referida área, de acordo com Miranda (2000). No entanto, vale ressaltar que a existência de documentos oficiais por si só não garante a efetividade das ações. Como já apontado por Neri (2002), é tímido o impacto da política de cotas sobre parte considerável das empresas nacionais, sobretudo das de grande porte, uma vez que a taxa de empregabilidade entre os indivíduos que apresentam algum tipo de deficiência é de apenas 2.05%.

Em análise às políticas de cotas, Barnes (2000) sugere que esse sistema pode ser eficiente, contudo, sua efetiva implementação depende de governos responsáveis, ou seja, de políticas incisivas e de fortalecimento. Como ressalta Mabbett (2005), houve tentativas de estabelecer o sistema de cotas em países como França, Inglaterra e Alemanha, na década de 80, porém o mesmo foi aplicado de maneiras tão distintas que se tornou difícil estabelecer um nível de concordância quanto às suas possíveis vantagens. Atualmente, parece haver uma tendência em substituir políticas de cotas por leis voltadas ao combate à antidiscriminação em diversos países (AYDIN, 2005), dentre eles, Estados Unidos e países da União Europeia, no entanto, essas iniciativas parecem não estar previstas nos referentes legais adotados no Brasil.

A partir do acima exposto, pode-se dizer que alguns aspectos – objetivos para elaboração de diretrizes legais na área, compreensão acerca da deficiência e definição de estratégias de emprego – têm sido discutidos como

constituintes importantes na elaboração de documentos oficiais na área. Por se tratar de um processo recente, algumas lacunas e controvérsias ainda permanecem, sobretudo no que se refere ao impacto dos documentos legais sobre a implementação de ações no âmbito do trabalho.

Quanto à legislação existente nos Estados Unidos, o proposto no “The American With Disabilities Act” (ADA) parece estar conceitualmente em consonância com os princípios de uma sociedade para todos. No entanto, a sua real efetividade pode ser questionada, uma vez que grande parte das responsabilidades tem sido atribuída às organizações, sem a necessária análise de quais outras instâncias devem interagir de modo que os recursos disponíveis na sociedade como um todo atendam à demanda de maneira efetiva.

Já no caso da União Europeia, as ações previstas no “European Action Plan” têm alcance considerável sobre a elaboração de políticas públicas nos Estados-Membros atualmente, permitindo a provisão de suportes de maneira orientada. Por outro lado, Mabbett (2005) ressalta que os Estados-Membros prezam pela considerável autonomia que os mesmos têm no desenvolvimento de algumas estratégias na área e, nesse sentido, torna-se fundamental a avaliação da interligação dessas diferentes políticas na promoção das mudanças para garantir o acesso das pessoas com deficiência ao mercado profissional.

Por último, uma das questões mais incisivas em relação à proposta do Decreto 3.298/99 repousa sobre o estabelecimento de cotas como política de emprego no Brasil. As análises realizadas por Neri (2002) evidenciam que, embora seja considerado como um avanço em relação à legislação nacional na área, esse sistema tem atendido timidamente seus propósitos. Destarte, cabe pensar nas possíveis vantagens de se reiterar a adoção desse sistema no contexto nacional e, nesse caso, refletir sobre quais as ações a serem implementadas para que a política de cotas resulte na efetiva participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Adicionalmente, parece que ainda existem dificuldades em adotar uma nova concepção de deficiência, bem como de se elaborar objetivos claramente contextualizados com a proposta de uma sociedade aberta a todos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu traçar um panorama das políticas públicas voltadas para a inserção da pessoa com deficiência em três contextos – Estados Unidos, União Europeia e Brasil – e, para tanto, recorreu à análise de seus principais referentes legais – The “with Disabilities Act”, “European Action Plan” e Decreto 3.298/99 – em relação aos seguintes aspectos: a) ano de publicação do documento, b) objetivos, c) definição de deficiência e d) estratégias de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Pode-se dizer que esse estudo contribuiu com a discussão a respeito de quais os avanços e controvérsias ainda existentes na legislação dos contextos

analisados. Embora as políticas dos Estados Unidos, União Europeia e Brasil guardem características distintas, o que pode ser compreendido por se tratar de três realidades particulares, é notório o interesse na implementação de ações para garantir a participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Vale ressaltar que novos estudos devem ser conduzidos com o objetivo de ampliar as análises aqui realizadas. Os questionamentos destas decorrentes podem-se estender para outras realidades e as demais instâncias que compõem a sociedade, sobretudo, no que tange à academia, uma vez que os conhecimentos nesta produzidos devem possibilitar reflexões sobre a necessidade de construção de novas formas de organização social (MEIRA, 2003).

Como destaca Barnes (2000), as políticas de emprego devem ser pensadas de modo global e isso requer mudanças nas relações de trabalho como um todo. Nesse processo, a completa participação da sociedade também é necessária, pois a proposição de um espaço social aberto à diversidade requer transformações estruturais, sem o que as diretrizes legais têm efeitos apenas tangenciais.

Loprest e Maag (2003) enfatizam o acesso à educação, sobretudo, como pilar para garantir a efetiva participação das pessoas com deficiência na sociedade. De maneira mais incisiva, Zola (2005) defende que a deficiência não é simplesmente algo do qual se fala, e sim, é de interesse de todos. Reflexões sobre como essas questões se apresentam efetivamente nas políticas de emprego ora analisadas podem ser conduzidas de maneira mais sistemática a partir dos questionamentos promovidos nesse estudo.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ANGRIST, J. Consequences of employment protection: the case of The American with Disabilities Act. *NBER Working Paper*, n. 6670, 1998. Disponível em: <http://www.jourdan.ens.fr/piketty/fichiers/enseig/ecoineg/articl/AcemogluAngrist2001.pdf>. Acesso em: 27 set. 2008.

AGÓCS, C.; BURR, C. Employment equity, affirmative action, and managing diversity: assessing the differences. *International Journal of Manpower*, v. 17, n.4/5, 1996. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=/published/emeraIdfulltextarticle/pdf/0160170402.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2008.

ARANHA, M.S.F. Paradigmas da relação da sociedade com as pessoas com deficiência. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Ano XI, n. 21, p. 160-173, 2001. Disponível em: cape.edunet.sp.gov.br/textos/textos/11.doc. Acesso em: 13 mar. 2006.

ARANHA, M.S.F. A sociedade brasileira, a pessoa que apresenta necessidades especiais, a acessibilidade e a construção de uma sociedade inclusiva. *Boletins*, 2002. Disponível em: www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2002/feei/tetxt1.htm. Acesso em: 13 mar. 2006.

AYDIN, A.O. *An application of European Union Disability Policies to the case of Turkey*. 2005. 107f. Thesis (Master of Art Economics). University of Nevada, Reno, 2005.

BARNES, C. A working social model? Disability, work and disability politics in 21st century. *Critical Social Policy*, v. 20, n. 4, 441-457, 2000. Disponível em: <http://csp.sagepub.com/cgi/reprint/20/4/441>. Acesso em: 27 set. 2008.

BARNES, C. Disability and employment. *British Council and Organizations of Disabled People*, Department of Sociology, University of Leeds, 1992. Disponível em: <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/Barnes/dis%20and%20emp.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2008.

BRUYERE, S. et al. Employment and disability policy: recommendations for a social sciences research agenda. *NIDRR and APA Conference on Bridging gaps: refining disability research agenda for rehabilitation and social sciences*, 2002. Disponível em: <http://www.ilr.cornell.edu/extension/files/download/Employment%20and%20Disability%20Policy.pdf>

CAMINO, L. et al. A Face oculta do racismo no Brasil: Uma análise psicossociológica. *Revista de Psicologia Política*, São Paulo, 2001. V. 1, p. 13-36. 2001. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br>. Acesso em: 5 jun. 2007.

CLASER, E.A. *Projeto de educação inclusiva (Pr): propostas para a educação na diversidade*. 2001. 146f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

DECRETO n. 3.298 de 20 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3298.htm>. Acesso em: 21 mar. 2007.

EUROPEAN ACTION PLAN. Communication of Commission, 30 October 2003. Disponível em: <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/cha/c11414.htm>. Acesso em: 21 mar. 2007.

GOERING, S. Beyond medical model? Disability, formal justice and the exception for the “profoundly impaired”. *Kennedy Institute of Ethics Journal*. v. 12, n. 4, 2002, p. 373-388.

HILLAGE, J.; POLLAR, E. Employability: developing a framework for policy analysis. *Institute for Employment Studies*, n. 85, 1998. Disponível em: dfes.gov.uk. Acesso em: 07 abr. 2008.

HUNT, A. R. The Disabilities Act Is Creating a Better Society. *Wall Street Journal*. (Eastern edition). New York, N.Y.: Mar 11, 1999. Disponível em: www.atnet.org/news/archives. Acesso em: 13 mar. 2007.

KASSAR, M.C.M. Conhecimento – Direito ao conhecimento e modos de conhecer: novas condições. *III Conferência de Pesquisa Sócio-cultural*. Campinas: SP (julho,2000). Disponível em: www.fae.unicamp.br/br2000/conh9.htm - 13k. Acesso em: 09 mai. 2006.

KENNEDY, R. B.; HARRIS, N. K. Employing persons with severe disabilities: much work remains to be done. *Journal of Employment Counseling*, v. 42, n. 3, p. 133-140, 2005. Disponível em: <http://www.allbusiness.com>. Acesso em: 13 mar. 2007.

LOPREST, P.; MAAG, E. The relationship between early disability onset and education and employment. *The Urban Institute*, Washington, DC, 2003. Disponível em: http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/3d/4e/79.pdf. Acesso em: 27 set. 2008.

MABBETT, D. The development of rights-based social policy in the European Union: the example of disability rights. *JCMS*, v. 43, n. 1, 97-120, 2005. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118645365/PDFSTART>. Acesso em: 19 mar. 2008.

MEIRA, M. E. M. Construindo uma concepção crítica de psicologia escolar: contribuições da pedagogia histórico-crítica e da psicologia sócio-histórica. Em: MEIRA, M. E. M. & ANTUNES, M. A. M. (orgs.) *Psicologia escolar: teorias críticas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003, p. 13-79.

MIRANDA, T. G. *O plano nacional de qualificação do trabalhador: uma experiência com pessoas portadoras de deficiência*. 25ª. *Reunião Anual da ANPEd*, Caxambú: MG (set-out. 2000). Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/25/madalenakleint03.rtf. Acesso em: 13 mar. 2007.

NATIONAL CONCIL ON DISABILITY. National Disability Policies: A Progress Report, December 2000-December 2001, Washington, DC, 2002.

NERI, M.; CARVALHO, A. P.; COSTILLA, H. G. Políticas de cotas e inclusão trabalhista de pessoas com deficiência. *Ensaio Econômico da EPGE/FGV*, Rio de Janeiro, v. 462, 2002. Disponível em: <http://www.epge.fgv.br/portal/arquivo/1310.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2007.

OLIVEIRA, A. A. S.; LEITE, L. P. O papel da Educação Especial no sistema educacional inclusivo. *Jornal Diário de Marília*. Marília, SP. 29 out. 2002.

OMOTE, S. Perspectivas para conceituação de deficiências. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Piracicaba, v. 2, n. 4, p. 127-135, 1996.

PLANTENGA, J. & HANSEN, J. Assessing equal opportunities in the European Union. *Int. Labor Review*, v. 138, n. 4, p. 351-379, 1999.

PERCY, S.L. Challenges and Dilemmas in Implementing the Americans with Disabilities Act: lessons from the first decade. *Policy Studies Journal*. n. 29, n. 4, p. 633-640, 2001.

TANAKA, E. D. O.; MANZINI, E. O que pensam os empregadores sobre o trabalho da pessoa com deficiência? *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 11, n. 2, p. 273-294, 2005.

THE AMERICANS WITH DISABILITES ACT. The U.S Equal Employment Opportunity Comission, 1990. Disponível em: <http://www.eeoc.gov/ada/adatext.html>. Acesso em: 21 mar. 2007.

THORNTON, P.; LUNT, N. Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review. *Journal of Social Policy*, v. 28, p. 139-173, 1997. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org>. Acesso em: 13 mar. 2007.

VERDUGO, M. A. et al. Social and employment policies for people with disabilities in Spain. *European Journal of Social Security*, v. 2/4, p. 323-341, 2000. Disponível em: <http://www.usal.es/~inico/investigacion/invesinico/employment.pdf>.

ZOLA, I. K. Toward the necessary universalizing of disability policy. *The Milbank Quarterly*, v. 83, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118657326/PDFSTART>.

Recebido em: 30/10/2008

Reformulado em: 20/04/2009

Aprovado em: 30/06/2009