

A INCLUSÃO INDESEJADA: AS EMPRESAS BRASILEIRAS FACE À LEI DE COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Marco Antônio Ribeiro*
Ricardo Carneiro**

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 não cumprimento 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.

Palavras-chave: Deficiência. Política social. Cotas. Mercado de trabalho

THE UNDESIRABLE INCLUSION: THE BRASILIAN FIRMS AND THE LAW OF QUOTAS TO BE RESERVED TO THE DISABLE PEOPLE IN THE LABOUR MARKET

ABSTRACT

The article addresses the law governing employment quotas reserved for disabled people in the Brazilian labour market, emphasizing the low receptivity or support provided by companies involved in the process and especially in terms of control by the Ministry of Labour (MPL). The research has been conducted with one of the Regional Labour Prosecutors of the MPL, more specifically, the RLP of 3rd Region of Belo Horizonte. This study involved all legal notifications related to the neglect of legal standards issued by the RLP over the period 2000-2007. The obtained results help to clarify the main defensive strategies adopted by companies in order to evade, defer or minimize the compulsory recruitment of disabled people. In addition, the outcomes reveal the selectivity inherent in constrained recruitment imposed on companies in which there is a clear prioritization of physically disabled people not in wheelchairs with respect to other types of disabilities.

Key words: Handicap. Social policy. Quota. Labour market

* Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro – EG/FJP. Prof. da Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte. Endereço: Rua Alvarenga Peixoto, 1260, apto. 102 - Santo Agostinho. Belo Horizonte/MG
E-mail: marcoaribeiro@terra.com.br

** Doutor em Sociologia e Política pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – FAFICH/UFMG. Prof. e Pesquisador da EG/FJP. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

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. 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 (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 contribuição¹. 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.

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 aplicação da lei de cotas, a despeito do caráter relativamente recente de sua efetiva entrada em vigor, tem mostrado resultados pouco expressivos, sinalizando para as dificuldades imbricadas no desiderato político de inclusão do porta-

¹ A cota contribuição envolve a criação de um fundo ou mecanismo similar para o qual contribuem as empresas que, quaisquer que sejam seus motivos, não empregam pessoas com deficiências.

dor de deficiência no mercado de trabalho. O presente artigo discute a questão, enfatizando, na abordagem, a baixa receptividade da norma legal junto às empresas implicadas no processo, como aponta a literatura que trata do tema (PASTORE, 2000; LOPES, 2005; LORENTZ, 2006). A argumentação construída procura mostrar que a reduzida eficácia da lei guarda estreita relação com a fragilidade institucional que caracteriza a dinâmica política e social do país. Em outras palavras, 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 enquadram as 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-las. 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, qualquer que seja 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; DiMAGGIO e 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 Ministério Público do Trabalho (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 MPT² - 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 autuação promovidos em sua circunscrição³, por descumprimento da lei, concentrando a atenção nas estratégias defensivas utilizadas pelas empresas autuadas que, mesmo sob fiscalização, relutam em contratar portadores de deficiência consoante a prescrição do sistema de cotas.

O artigo parte de uma breve revisão da literatura relacionada ao assunto examinado, enfatizando aspectos concernentes à influência recíproca entre as atividades de engenharia institucional e o comportamento organizacional. Descreve, a seguir, os procedimentos metodológicos adotados no encaminhamento da pesquisa empírica, são apresentadas as características gerais das empresas autuadas pela PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, como o tempo de operação, o número de empregados, a natureza da atividade desenvolvida e a situação de enquadramento na norma legal. A parte final é dedicada à discussão do repertório de estratégias empresariais acionadas com o intuito de escapar à contratação compulsória de portadores de deficiência determinada pela política de cotas empregatícias, que não só dificultam em muito sua aplicação como, e o que é mais importante, limitam o alcance da inclusão por ela pretendida. As conclusões sintetizam os principais resultados da análise empreendida.

² A estrutura organizacional do MPT desdobra-se em Procuradorias Regionais do Trabalho (PRT's), correspondentes aos diversos estados da Federação.

³ Os processos examinados recobrem o período que vai de 2000 ao primeiro semestre de 2007.

Instituições, Engenharia Institucional e Comportamento Organizacional

O estudo das instituições experimenta um renascimento em meados da década de 1960, o que envolve todas as ciências sociais, da economia à política, passando pela história e a análise organizacional. Esse renascimento das abordagens institucionalistas, convencionalmente agrupadas sob o rótulo genérico do neoinstitucionalismo⁴, espelha a percepção de que, na vida moderna, as instituições importam, isto é, que as escolhas sociais e políticas são influenciadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais (POWELL, 1991).

A noção de instituição tende a assumir significados muito variados no âmbito da própria literatura neoinstitucionalista, face à abrangência mesmo da aplicação do conceito, levando a que seja "mais fácil obter acordo sobre o que não é do que sobre o que é" (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 1). A despeito da existência dessa relativa ambiguidade conceitual, a definição mais consensual de instituição consiste, reconhecidamente, na associação do termo à idéia de "regras do jogo" que dão suporte à materialização das múltiplas interações que se processam na sociedade (JEPPERSON, 1991). Como regras do jogo, as instituições "estruturam os incentivos na negociação humana, seja ela política, social ou econômica" (NORTH, 1990, p. 3), estabelecendo, numa acepção ampla, o que pode, o que não pode, o que deve e o que é preferível ou mais adequado de ser feito.

Assim percebidas, as instituições são portadoras, ao mesmo tempo, de um conjunto de constrangimentos e oportunidades que remetem a um contexto ou realidade concreta. Introduzem um elemento de estabilidade e previsibilidade na conduta dos agentes, influenciando suas preferências e os recursos que mobilizam, através de algum "conjunto de recompensas [ou vantagens] e sanções [ou prejuízos]" (JEPPERSON, 1991, p. 145), cujos efeitos incidem sobre as escolhas estratégicas que fazem e os resultados que alcançam. March e Olsen ampliam esse tipo de argumento, afirmando que as instituições influenciam não apenas os interesses e a distribuição de recursos entre os agentes, mas "criam novos atores e identidades, suprimindo critérios de sucesso e fracasso, provisionando regras para comportamento adequado e dotando alguns indivíduos, em detrimento de outros, de autoridade ou outro tipo de recurso" (1989, p. 164), que lhes conferem vantagens na materialização de suas preferências.

As instituições assumem tanto natureza formal, como as leis e normas escritas, quanto informal, como as convenções, valores e códigos de conduta. As instituições formais são as regras criadas intencionalmente pelos indivíduos para lidar com problemas específicos de coordenação econômica, social e política (NORTH, 1990). Seu cumprimento é obrigatório, o que requer um poder coercitivo legitimamente constituído para fazê-las valer, o qual remete à noção de *enforcement*. Por *enforcement* entende-se o conjunto de meios institucionalmente estabelecidos que possibilitam a reação dos agentes contra a violação de relações contratuais ou de direitos dos quais são titulares, seja prevenindo a infração, punindo-a e fazendo-a cessar, ou ainda exigindo a reparação dos danos dela advindos. Em se tratando de norma legal, o papel de zelar pela observância daquilo que a instituição dispõe é atribuído, usualmente, a agências estatais especializadas, onde se destaca o aparato organizacional do poder judiciário. Por sua vez, as instituições informais são as regras não escritas, que vão se acumulando ao longo do tempo, nos usos, costumes e tradições da sociedade. Ao contrário das instituições formais, as informais são autoimpostas, no sentido de não requererem uma força exógena para assegurar sua observância. Enquanto o descumprimento das instituições formais implica em sanções também formais, especificadas em lei ou regulamentos escri-

⁴Hall e Taylor (2003) identificam e descrevem três diferentes vertentes interpretativas no âmbito da análise institucionalista que surge no último quarto do século passado, designadas pelos autores como neoinstitucionalismo histórico, sociológico e econômico ou da escolha racional.

tos, as sanções derivadas da inobservância das instituições informais são meramente morais, de natureza subjetiva (CARNEIRO, 2000).

O papel desempenhado pelas instituições como regras do jogo, por sua vez, supõe a reiteração ou reprodução no tempo dos efeitos que potencializam, o que tem a ver principalmente com seu "enraizamento" no ambiente ao qual se articulam. O tratamento dessa questão converge para a idéia de institucionalização, entendida como processo mediante o qual valores, procedimentos e padrões de conduta se transformam em referências socialmente construídas e reconhecidas enquanto tal. Além de sublinhar o papel das instituições como fator de ordem e previsibilidade, a noção de institucionalização chama a atenção para a solidez dos efeitos que estas potencializam nas situações concretas de interação de uma dada sociedade. Isto permite falar, como propõe Jepperson (1991), de diferentes níveis de institucionalização, onde o elemento analítico relevante consiste na vulnerabilidade das instituições à intervenção social ou, alternativamente, na capacidade de imposição que se revestem. Mais do que agir conforme as instituições, os agentes ou atores sociais reagem às disposições dela emanadas. Assim, as instituições tendem a ser consideradas ou não por aqueles que lhes são afetos dependendo da avaliação que fazem acerca dos riscos, custos e possibilidades de ganhos advindos de comportamentos que se ajustam ou que contrastam com o padrão ou ordem estabelecida (CARNEIRO, 2000). Interessa salientar que a adesão às regras pode ter caráter meramente cerimonial ou ritualístico, conforme preconiza a vertente interpretativa do neoinstitucionalismo sociológico⁵ associada a Meyer e Rowan (1991). Na análise dos referidos autores, o que está em jogo, nesse tipo de postura, consiste na preocupação em assegurar a legitimação da ação, numa sinalização simbólica de alinhamento da conduta àquilo que é percebido como socialmente adequado de ser feito. O ponto de partida na construção de tal argumento consiste na idéia de que a legitimidade não é dada, mas deve ser construída. Isto se faz por meio da incorporação de orientações previamente difundidas e racionalizadas na sociedade, as quais assumem a configuração de mitos⁶ (MEYER e ROWAN, 1991)

Em sintonia com essa linha mais geral de raciocínio, a estabilidade de uma dada instituição e sua contraface, a mudança institucional, não podem ser apreendidas e interpretadas sem se levar em consideração o processo mais amplo de coordenação e mediação de interesses no qual se inscreve. O que provoca e como se processa a dinâmica institucional encontram explicações variadas no âmbito da produção teórica neoinstitucionalista (GOODIN, 1997). Para os propósitos da discussão empreendida no presente artigo, interessa mais de perto a mudança de natureza intencional, entendida como aquela que resulta de uma intervenção propositada, onde "o que está em jogo é o papel desempenhado pelas instituições na definição das situações concretas de interação (...) e nos resultados destas mesmas interações" (CARNEIRO, 2000, p. 37/38). Sob a ótica da intencionalidade, as mudanças nas instituições podem ser entendidas como um "equivalente sofisticado de seleção de políticas" (ROTHSTEIN, 1992, p. 35), tendo em vista o conjunto de constrangimentos e oportunidades que são portadoras, o que implica introduzir, quando de sua abordagem, considerações relativas a interesses, poder e questões afins.

A literatura neoinstitucionalista contempla duas formas principais de mudança intencional da institucionalidade estabelecida. Na primeira, o rearranjo institucional se dá através de um processo de barganha e negociação, que espelha o "resultado do conflito entre indivíduos ou grupos representando interesses distintos" (MARCH e OLSEN, 1989, p. 59), movidos pela busca ou preservação de

⁵ O neoinstitucionalismo sociológico surge dentro do campo analítico da teoria das organizações, em meados da década de 1970.

⁶ Por mito entende-se algo – uma prescrição, proposição ou programa de ação – que apresenta uma coerência auto proclamada, de aparência científica (MEYER e ROWAN, 1991).

vantagens diferenciais advindas de configurações mais favoráveis das regras do jogo. Na segunda, o fator explicativo central é a interveniência de mecanismos de autoridade ou capacidade de impor decisões, onde ganha saliência o exercício do poder estatal, expressando esforços deliberados na direção do aprimoramento da institucionalidade vigente, sob a justificativa, formal ou retórica, da promoção do bem estar social (CARNEIRO, 2000). No período contemporâneo, parte expressiva dessa engenharia institucional se assenta na replicação ou reprodução, em ambientes distintos, de arranjos institucionais específicos, envolvendo ou não adaptações no desenho original. Tratado como isomorfismo institucional, tal processo pode se dar entre países, ou internamente aos mesmos, compreendendo diferentes níveis de governo.

Se o arcabouço institucional é suscetível a mudanças no tempo, cuja materialização pode se dar por razões e formas as mais variadas, os resultados do redesenho institucional não são necessariamente eficientes sob a ótica dos efeitos que potencializam num dado contexto, nem tampouco estáveis, no sentido da exposição ou vulnerabilidade a novas mudanças. De acordo com as interpretações neoinstitucionalistas, mudanças intencionais 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). Uma das principais explicações para a adoção de postura refratária à observância de regras formalmente instituídas é formulada pelo vertente interpretativa do neoinstitucionalismo sociológico, que chama a atenção para a ocorrência de inconsistências entre o disposto em tais regras e o desempenho das atividades técnicas e a demanda por eficiência operacional das organizações. Em tais circunstâncias, as organizações podem ser levadas a substituir a adesão cerimonial às regras por outras formas de conduta, nas quais os requisitos de eficiência operacional se sobrepõem aos requisitos de legitimidade. Isso envolve expedientes variados, como mostram Meyer e Rowan (1991). Primeiro, as organizações podem negligenciar a adoção das novas regras, apresentando-se como eficientes sob a perspectiva do interesse coletivo, como se tal eficiência fosse suficiente, em si mesma, para assegurar-lhes legitimidade social. Segundo, podem reconhecer "cnicamente" que suas práticas e procedimentos operacionais são incompatíveis com as novas regras, assumindo o risco de prejuízos para sua imagem pública e, conseqüentemente, para sua legitimação. Terceiro, podem se comprometer a fazer reformas futuras com vistas ao ajustamento às novas regras, numa conduta tipicamente protelatória, buscando minimizar as implicações incidentes sobre sua eficiência operacional advindas da efetiva adesão às mesmas. Como se verá mais à frente, esses padrões de conduta são recorrentes nas estratégias adotadas pelas empresas brasileiras face à lei de cotas.

Isto posto, determinados rearranjos institucionais podem ter curta duração ou não ser plenamente implementados; outros podem desencadear novas e imprevisíveis mudanças, com efeitos retroativos sobre o formato original, afetando sua consistência interna e sua coerência face à ordem estabelecida e, por conseqüência, sua própria estabilidade (CARNEIRO, 2000). A ocorrência de fenômenos dessa natureza aparece entrelaçada a processos os mais variados, onde adquirem maior interesse analítico, para os propósitos do artigo, as situações que Powell (1991) descreve como institucionalização incompleta. Processos caracterizados como institucionalização incompleta se associam, em geral, a intentos reformistas abrangentes e que esbarram, quando de sua implementação, na resistência de interesses afetados pelas mudanças pretendidas, conjugada à ausência de um poder com sustentação política e capacidade operacional sólidas o suficiente para conferir-lhes materialidade. Da aplicação parcial, podem resultar implicações de difícil previsão e, em diversas circunstâncias, adversas à consecução dos fins almejados (CARNEIRO, 2000).

A Lei de Cotas e sua Sistemática de Fiscalização e Enforcement: a atuação da PRT da 3ª Região de Belo Horizonte

A legislação brasileira que instituiu as cotas empregatícias – a já citada Lei nº 8.213 – determinou que 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 funcional⁷. A não observância desse preceito legal é considerada prática discriminatória proibida pela Constituição Federal de 1988.

A regulamentação efetuada pelo Decreto nº 3.298/99, anteriormente mencionado, 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 Delegacias Regionais do Trabalho (DRT's)⁸, 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, 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 MTE⁹, 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 ou mais para sanar a irregularidade. Esgotado o prazo concedido, 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 atuação, 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). Se for constatado, no decorrer dessa fase, o descumprimento pela empresa do imperativo legal, ela é ouvida em audiência, onde se discute o equacionamento do problema.

A postura usual do MPT demonstra preferência por soluções extrajudiciais, com a concessão de prazos para que a empresa promova seu enquadramento na cota empregatícia. Caso não sejam adotadas, no período concedido, medidas

⁷ A proporção de empregados utilizada no cálculo da cota é a seguinte: de 100 até 200 empregados: 2%; de 201 a 500 empregados: 3%; de 501 a 1.000 empregados: 4%; e acima de 1.000 empregados: 5%.

⁸ A estrutura organizacional do MTE envolve diversas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), distribuídas pelo país.

⁹ São utilizados, principalmente, dados disponibilizados através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

satisfatórias com vistas à regularização da situação, o MPT procede à formalização do compromisso de contratação de pessoas com deficiência, através da celebração dos denominados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's), cujo descumprimento gera multa pecuniária. O prazo estipulado para a efetiva observância da norma legal pode ser adiado, e quase sempre o é, por meio de aditamentos do TAC, cabendo ao procurador responsável pela fiscalização decidir se aplica ou não multa por descumprimento do acordo. Nessa fase, o procedimento prévio investigatório passa à denominação de procedimento de acompanhamento de termo de compromisso (PATC), o qual possui os atributos e requisitos jurídicos para a execução judicial. A ação executiva judicial, contudo, não é do interesse do MPT, uma vez que o litígio envolve prazo relativamente longo de resolução, sendo adotada, a rigor, apenas quando exauridas as perspectivas de solução extrajudicial. Alcançado tal estágio, transita-se para o processo de execução judicial, que é deflagrado com a abertura de Inquérito Civil Público (ICP). Como se pode ver, a sistemática seguida pelo MPT abre espaço para a adoção de condutas protelatórias por parte das empresas atuadas, pouco interessadas no cumprimento da norma legal.

Os processos de atuação de empresas investigadas por inobservância da lei de cotas são de acesso público. Assim, a atuação do MPT, no tocante à fiscalização e ao *enforcement* da norma legal, pode ser apreendida através do levantamento, sistematização e análise das informações contidas em tais processos. Com esse propósito, foi realizada pesquisa junto à PRT da 3ª Região de Belo Horizonte, nos meses de janeiro a julho de 2007, tendo, como objeto, a documentação referente à fiscalização por ela conduzida. A responsabilidade pelo desenvolvimento da ação fiscalizatória no âmbito do órgão fica a cargo do denominado Grupo de Combate à Discriminação, integrado, à época, por apenas quatro procuradores, os quais, em meio a outras atividades que desempenhavam, cuidavam dos interesses coletivos das pessoas com deficiência. O universo pesquisado somou 76 atuações, referentes ao período 2000/2007, o que dá uma média de cerca de 10 atuações/ano, sinalizando para uma baixa capacidade fiscalizatória das irregularidades no cumprimento da lei. Além disso, apenas quatro processos configuravam-se como ICP's, o que atua no sentido de reforçar a percepção, por parte das empresas atuadas, das vantagens ou conveniência de protelar o enquadramento na norma, assumindo o compromisso de fazê-lo no futuro, mediante a celebração de TAC.

As informações extraídas dos processos pesquisados permitiram constatar que a dilação dos prazos estabelecidos para a correção das irregularidades constitui prática bastante usual no âmbito da PRT, sendo adotada mesmo quando não há qualquer evidência de esforço, por parte da empresa fiscalizada, no sentido de seu enquadramento na cota. E, em diversas situações, existem claras indicações de comportamento refratário ao cumprimento da determinação legal, como ocorre, por exemplo, quando a empresa admite novos funcionários sem priorizar a contratação de pessoas com deficiência. O descumprimento arbitrário do acordo não implica, necessariamente, em punição por parte da PRT, que não vê, nesse tipo de conduta, razão suficiente para deixar de estender o prazo concedido à empresa para sua regularização perante a lei de cotas. Tal liberalidade do órgão fiscalizador não deixa de ser um estímulo adicional a que as empresas evitem ou, pelo menos, procurem postergar a contratação de portadores de deficiência. Sobre a questão, observa-se que alguns dos processos estudados iniciaram-se em 2000 e vêm se arrastando desde então, sem que as empresas atuadas cumpram integralmente a prescrição legal.

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 (LAVER, 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 reforça a atratividade da opção pela não cooperação, o que pode levar à sua consagração como estratégia dominante.

Tão ou mais importante é a ocorrência de pedidos de arquivamento de processos no âmbito da PRT para os quais não há fundamento jurídico consolidado, nem o necessário embasamento legal. Dos processos examinados, quatro enquadraram-se nessa situação, tendo culminado no indeferimento ou não homologação quando de sua apreciação pela instância decisória competente, representada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT). Em todos eles, a decisão do procurador endossou os argumentos de defesa das empresas que pleitearam o arquivamento do processo, recorrendo a interpretações casuísticas da lei para justificar o não cumprimento integral das respectivas cotas. Ainda que numericamente pouco expressivas, tais condutas aportam dificuldades adicionais à já difícil atribuição do MPT de zelar pelo *enforcement* da norma legal, à medida que podem servir de estímulo a que outras empresas venham a arguir a legitimidade de sua aplicação. Além disso, não se pode negligenciar o risco, para os propósitos de institucionalização da política de cotas, da eventual convalidação, pela instância superior de deliberação do MPT, de algum pedido de arquivamento que não esteja respaldado na devida comprovação da observância da legislação, abrindo precedentes favoráveis a posturas 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, apresentando forte concentração nas atividades de prestação de serviços. De fato, das 76 empresas autuadas, nada menos que 63 inscrevem-se nesse segmento econômico; outras oito pertencem ao setor industrial; quatro, ao setor de comércio; e uma, ao agropecuário. Trata-se, contudo, de resultado sem relevância estatística, expressando uma limitação da pesquisa empírica que fundamenta a análise empreendida no presente artigo. Como já mencionado, tal pesquisa se assentou na coleta e sistematização de informações contidas nos processos fiscalizatórios conduzidos pela PRT. Não foi efetuado nenhum levantamento direto de dados junto a empresas suscetíveis de enquadramento na lei de cotas, consoante um plano amostral previamente definido. Em consequência, a concentração, nas atividades de prestação de serviços, das empresas pesquisadas não denota uma maior propensão setorial ao descumprimento da norma legal. Ao contrário, o padrão distributivo observado tende a refletir, em larga medida, os critérios de seleção de empresas para fins de fiscalização adotados pela DRT, em articulação com a PRT, já que a participação da sociedade civil¹⁰, na denúncia de irregularidades quanto à aplicação das cotas empregatícias, tem sido pouco expressiva.

Embora o estudo das empresas autuadas esteja direcionado para a apreensão e análise do padrão de condutas por elas adotadas frente às imposições da lei de cotas, os dados obtidos revelam aspectos importantes da estrutura operacional das mesmas, como o ramo de atividade, o tempo de constituição, o número de funcionários e o perfil dos empregados que se configuram como portadores de deficiência. Esses dados fundamentam a breve caracterização de tais empresas, a seguir realizada, a qual aduz subsídios interessantes com vistas à

¹⁰ 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.

interpretação das principais estratégias por elas mobilizadas para escapar ou, pelo menos, minimizar os efeitos da obrigatoriedade de reserva de vagas empregatícias para pessoas com deficiência.

No âmbito do setor de prestação de serviços, destacam-se as atividades de assistência médico-hospitalar e de educação, com, respectivamente, 13 e 10 empresas atuadas. Chama-se a atenção para a presença, dentre as empresas setoriais, de três organizações filantrópicas, dedicadas a atividades de assistência social e religiosa. No setor industrial, o principal destaque refere-se à atividade de produção de máquinas e equipamentos, com três empresas atuadas. No setor de comércio, comparecem dois hipermercados, uma rede de drogaria e uma rede de comercialização de produtos frigoríficos. Por fim, o setor agropecuário é representado por uma empresa que atua na área de reflorestamento.

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. Nada menos que 59,2% do total têm mais de 20 anos de constituição, conforme Tabela 1. Isto indica que são empresas relativamente bem estruturadas e, portanto, com menores restrições econômicas quanto à absorção de pessoas com deficiência. Ainda assim, optam por não fazê-lo.

Tabela 1 - Nº de Empresas sob Fiscalização da PRT da 3ª Região de BH: por tempo de existência (2000 a 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 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 contratações existente são apresentados 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, a situação observada 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. Esse resultado é um indicador eloqüente da resistência das empresas, de um modo geral, quanto à contratação de portadores de deficiência.

Tabela 2 - N° de Empresas sob Fiscalização da PRT da 3ª Região de BH, Cota Legal, Cota Preenchida e Déficit de Contratação: por faixa de enquadramento na norma legal (2000 a 2007)

Faixa	N° de empresas ¹	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.

Nota: (1) 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 utilizados para as empresas privadas; outras duas haviam retornado à fiscalização da DRT, para acompanhamento; uma estava com a fiscalização temporariamente suspensa; e uma ainda se encontrava na fase dos procedimentos preliminares de autuação.

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.

Na Tabela 3, são apresentadas informações referentes ao período de admissão dos funcionários caracterizados como portadores de deficiência. O exame dessas informações fornece mais uma evidência de que as empresas, regra geral, não têm interesse em contratar, de forma voluntária, pessoas com deficiência. 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. Vale dizer que, sem mecanismos de indução, como a lei de cotas, dificilmente as pessoas com deficiência terão acesso ao emprego formal, já que há uma clara opção, inscrita nos critérios de recrutamento das empresas, por candidatos hígidos quando do preenchimento de vagas ocupacionais disponíveis.

Tabela 3 - Distribuição dos Portadores de Deficiência Contratados pelas Empresas Autuadas¹ pela PRT da 3ª Região de BH: por ano de admissão

Período da admissão	N° 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.

Nota: (1) 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 em fase de execução judicial (ICP's).

No período que vai de 2000 ao final de 2004, sob a vigência das regras estabelecidas pelo Decreto nº 3.298/99, as contratações alcançaram 294 traba-

lhadores, 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 atuação 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 (Tabela 3). Mesmo quando firmam compromissos formais de regularização da situação, as empresas continuam relutando em contratar portadores de deficiência. Compelidas a cumprir a norma legal, o fazem de forma cerimonial, adotando estratégias capazes de retardar ao máximo a absorção de pessoas com deficiência e de minimizar o número de contratações. É o que se verá a seguir.

As Estratégias Defensivas das Empresas frente à Aplicação da Lei de Cotas

A existência de norma jurídica reservando vagas empregatícias para portadores de deficiência não é suficiente, em si mesma, para assegurar-lhes oportunidades efetivas de trabalho. Indo direto ao ponto, o caráter imperativo que reveste a observância de regras expressas em lei não torna sua aplicação automática e o sistema de cotas 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 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 racionalidade instrumental, busquem formas de contornar tal exigência ou de minimizar seus efeitos, afinadas com o argumento analítico de Meyer e Rowan (1991), explorando, em particular, as oportunidades associadas às técnicas do detalhamento operacional da lei.

Assim, das empresas examinadas pela pesquisa, apenas seis 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, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Distribuição das Empresas sob Fiscalização da PRT da 3ª Região de BH: por situação de observância da norma legal (2007)

Alíquota	Plena	Parcial	Nula	Total
2%	3	-	3	6
3%	2	14	11	27
4%	1	9	3	13
5%	-	16	7	23
Total	6	39	24	69

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

Nota: Os dados não consideram uma das empresas sob fiscalização da PRT, a qual se encontrava, à época da realização da pesquisa, na fase preliminar de seu processo de atuação.

Nenhuma das 23 empresas sujeitas à alíquota de 5% havia cumprido integralmente sua cota, sendo que sete delas não empregavam um único trabalhador caracterizado como portador de deficiência. Na faixa com alíquota de 4%, 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 com alíquota de 3%, na qual 11 empresas descumpriam integralmente a cota e tão somente duas situavam-se no extremo oposto, cumprindo-a de forma plena. Por fim, na faixa com alíquota de 2%, metade das empresas conseguiu demonstrar o pleno cumprimento da cota, enquanto a outra metade continuava a descumpri-la integralmente (Tabela 4).

A reação padrão das empresas, quando autuadas, consiste em procurar justificar o descumprimento da lei. Pressionadas pela PRT, quase sempre assumem o compromisso com a regularização futura perante a norma legal, mediante a celebração de TAC's. O passo seguinte consiste em buscar expedientes capazes de minimizar a necessidade de contratação de portadores de deficiência, ao mesmo tempo em que retardam, ao máximo, a regularização pactuada.

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. São alternativas de ação que compõem um repertório variado, ao qual as empresas recorrem, selecionando aquelas vistas como mais adequadas à luz de suas características tecnológicas, econômicas e de inserção no mercado. 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.

Assim, uma estratégia adotada por diversas empresas consiste na tentativa de 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 a contratação de pessoas com deficiência. Tais empresas alegam que, mesmo se fossem realizadas as adaptações no ambiente de trabalho requeridas pelas normas de segurança, o emprego do portador de deficiência implicaria em sua exposição a uma situação de risco, trazendo também riscos para os demais trabalhadores. Com base nessa linha de argumentação, 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 postura usual entre as empresas dos setores industrial, de construção civil e de prestação de serviços em ambientes de risco, bem como na área médico-hospitalar. 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 indubitável 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 os já citados setores médico-hospitalar e de ensino superior, com vistas a escapar à prescrição legal, fundamenta-se no argumento da dificuldade de encontrar, no mercado, pessoas com deficiência habilitadas ou qualificadas para as

ocupações produtivas ofertadas, 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 à PRT a exclusão, do cômputo das cotas, das profissões regulamentadas – em especial, o exercício da atividade médica – 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 semelhante se passa com as entidades de ensino superior, que procuraram justificar o não cumprimento da cota empregatícia argumentando que os cargos de professor se submetem a regulamentação específica por parte do Ministério da Educação (MEC). 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 referidas entidades usaram a justificativa da dificuldade de recrutar portadores de deficiência com a necessária qualificação profissional para o exercício da atividade docente, o que lhes permitiu protelar ao máximo a contratação deste tipo de mão-de-obra.

No entanto, a estratégia mais recorrente, 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 pelos cargos disponíveis. Isto assume, muitas vezes, a configuração de um procedimento meramente formal, sem fundamento científico, numa justificativa cerimonial para uma conduta irregular. Diversas 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 relacionou, 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 públicos que fazem a intermediação de mão-de-obra (PPI 759/2004). Feitas tais exigências, a empresa se sentiu 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)

Sem desconhecer a existência de eventuais dificuldades no recrutamento de pessoas com deficiência para o preenchimento de vagas de trabalho que exigem conhecimento e habilidades específicas, as condições de oferta de mão-de-obra constituída por pessoas com deficiência estão longe do quadro restritivo e adverso que se insinua na argumentação construída pelas empresas submetidas à fiscalização da PRT. É o que se apreende, em particular, do exame dos dados referentes à intermediação de mão-de-obra para pessoas com deficiência, feita por órgãos das diferentes esferas de governo sediados em Belo Horizonte¹¹. As informações setoriais relativas a 2006, apresentadas na Tabela 5, mostram que apenas 6,4% das pessoas com deficiência à procura de trabalho, cadastradas nos órgãos de intermediação de mão-de-obra com atuação no município, foram contratadas pelas empresas.

¹¹ 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 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).

Tabela 5 - Nº de Pessoas com Deficiência Cadastradas nos Órgãos de Intermediação de Mão-de-Obra Atuantes em BH, Vagas Ofertadas e Contratações Efetuadas (2006)

Órgãos	Base Cadastral (1)	Ofertas (2)	Contratados (3)	Contratados p/ base (%) (3/1)	Contratados p/ vaga (%) (3/2)
DRT/BOE	2030	327	252	12,4	77,1
SINE/CAADE	3855	1010	217	5,6	21,5
PROMETI	2948	566	97	3,3	17,1
Total	8833	1903	566	6,4	29,7

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados dos órgãos públicos de intermediação de mão-de-obra.

Nota: DRT/BOE: Balcão de Oportunidades de Emprego, instalado junto à DRT; SINE/CAADE: Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente do Estado de Minas Gerais, articulada ao Sistema Nacional do Emprego; e PROMETI: Projeto de Mercado de Trabalho Intensivo, vinculado à Coordenadoria de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (CDPPD) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

É interessante notar que o número de pessoas com deficiência cadastradas pelos órgãos de intermediação de mão-de-obra supera em muito o número de vagas ofertadas pelas empresas no período examinado. Mesmo considerando a probabilidade de uma mesma pessoa constar dos cadastros dos três órgãos de intermediação pesquisados, ainda assim há um excedente expressivo de candidatos em relação à oferta de emprego. Além disso, apenas 29,7% das vagas ofertadas foram preenchidas com candidatos encaminhados pelos referidos órgãos. Nada menos que 70,3% das vagas disponíveis continuaram ociosas, sinalizando para um descompasso entre os requisitos de conhecimento e habilidade formalmente estipulados pelas empresas e o perfil dos potenciais candidatos a emprego (Tabela 5).

A tentativa de classificar, como portadores de deficiência, funcionários que já compunham o quadro de pessoal da empresa apresenta-se como mais uma prática recorrente. Sua utilização remete, principalmente, a empresas de grande porte e que entraram em operação antes da edição do Decreto nº 3298/99, cujos critérios de classificação de deficiência, vale lembrar, revelam-se pouco rigorosos. Aproveitando-se das oportunidades proporcionadas pelo referido decreto, diversas empresas encaminharam, à PRT, para possível validação institucional, listas contendo nomes de empregados aos quais atribuíam características de portador de deficiência, com vistas a comprovar o cumprimento da respectiva cota. Mediante esse tipo de expediente, uma empresa industrial do ramo automobilístico, por exemplo, conseguiu enquadrar 471 empregados como deficientes – quase todos portadores de deficiência auditiva leve –, para uma cota empregatícia da ordem de 519 pessoas. É oportuno salientar que a prática se presta, também, a propósitos de cunho protelatório. De fato, independentemente de obter ou não sucesso no pleito de enquadramento de funcionários como portador de deficiência, consoante a prescrição legal, enquanto a solicitação não for objeto de exame formal por parte da PRT, a empresa se exime da necessidade de contratação de mão-de-obra para o preenchimento de sua cota. Como a capacidade operacional do órgão fiscalizador é restringida por fatores como insuficiência de pessoal, a tramitação do processo tende a ser alongar no tempo, estimulando tal conduta.

Embora menos freqüente, outra estratégia constatada pela pesquisa consiste na tentativa de contestar a aplicação da norma legal à empresa, negligenciando a pertinência da mesma. É o que fazem as entidades dedicadas a atividades de assistência social e religiosa, para as quais o fato de desenvolverem ações filantrópicas 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, no conjunto das empresas pesquisadas, mesmo sob a fiscalização da PRT, continuavam sem empregar um único portador de deficiência. Con-

duta similar pôde ser percebida junto a alguns hospitais e escolas de ensino superior, que salientaram a condição de organização beneficente com o intuito de, assim rotuladas, "legitimarem" o descumprimento da cota.

A versão mais radical desse tipo de expediente, contudo, remete à tentativa de descaracterização da lei ou arguição 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 dessas empresas procurou se eximir de qualquer responsabilidade quanto à observância da prescrição legal, alegando, para tanto, que recolhe os impostos devidos para que o Estado cumpra com sua função social, conforme preceituado no artigo 203 da Constituição Federal, que trata da assistência social aos necessitados e da habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência (PPI 66/2006). Fundamentada nessa interpretação subjetiva, para não dizer cínica, do texto legal, a referida empresa afirmou que não caberia ao poder público transferir, ao já "sobrecarregado" setor privado, uma responsabilidade que lhe foi atribuída na carta constitucional do país, recusando-se, assim, a proceder à contratação de pessoas com deficiência.

Por fim, e não menos importante, 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 permitam inferências acerca das razões que teriam motivado as decisões de enxugamento dos respectivos quadros de funcionários, cinco empresas promoveram, durante o processo de fiscalização a que estavam submetidas, reduções substantivas no número de empregados, substituindo-os, pelo menos em parte, por trabalhadores terceirizados, o que resultou no rebaixamento dos quantitativos das respectivas cotas. Enquadra-se nessa situação a empresa anteriormente mencionada que conseguiu ficar isenta da aplicação da lei de cotas, passando a se inscrever na faixa de menos de 100 funcionários. Tal empresa desligou nada menos que 149 dos 214 funcionários que apresentava no momento inicial da investigação aberta pela PRT, resultando no arquivamento de seu processo de atuação.

A Inclusão "Excludente": a seletividade na contratação de pessoas com deficiência

Quando submetidas à investigação do MPT, as empresas procuram construir um argumento de defesa para o descumprimento da cota, recorrendo ao repertório de estratégias comentadas na seção anterior. Ainda que quase sempre se disponham a firmar TAC's, muito raramente demonstram empenho em cumprir os compromissos neles assumidos. É necessária a fiscalização sistemática por parte da PRT, atrelada à ameaça do uso de mecanismos de sanção – em especial, a aplicação de multas –, para que elas, de fato, tomem 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 adotam uma conduta cerimonial quanto à observância da norma legal. Assim, buscam, no mercado, pessoas com deficiência cujo emprego não exija adaptações no ambiente de trabalho, nem implique perda significativa de produtividade. Pautada pela lógica da minimização dos custos, essa orientação estratégica 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". O diformismo institucional advindo de tal conduta 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 à PRT, o que pode ser observado através dos dados da Tabela 6.

Tabela 6 - Distribuição das Pessoas com Deficiência Empregadas com Base nos Processos de Autuação da PRT da 3ª Região de BH: por tipo de deficiência (2000 a 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, quase todos de natureza parcial. Deles, uma parcela próxima de 30% adquiriu a deficiência através de seqüelas de acidente, o que envolve, em particular, 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, com poucas exceções, de pessoas já pertencentes ao corpo de funcionários da empresa, que foram listados pela mesma como portadores de deficiência para fins de comprovação formal do preenchimento da respectiva cota. Os demais tipos de deficiência compõem com participações muito baixas, inferiores a 3% do total. Os reabilitados, também pouco expressivos, somam 4,6% do total (Tabela 6).

As pessoas com deficiência contratadas pelas empresas autuadas pela PRT apresentam baixo nível de escolaridade, prevalecendo, como formação educacional, o ensino fundamental ou médio. De acordo com as informações da pesquisa, apenas 7,9% do total haviam cursado o ensino superior. Aos portadores de deficiência são destinadas, pelas empresas, ocupações pouco especializadas, envolvendo, em sua ampla maioria, atividades rotineiras na área administrativa. Não surpreende, assim, que os salários que recebem sejam relativamente reduzidos, como mostram os dados da Tabela 7.

Tabela 7 - Distribuição das Pessoas com Deficiência Empregadas com Base nos Processos de Autuação da PRT da 3ª Região de BH: por faixa de rendimento definida em salários mínimos (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 (Tabela 7). 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 pagam pouco, com valores próximos do salário mínimo. E o salário mínimo ele pode obter através da política de seguridade social, sem a necessidade de trabalhar.

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 arguir 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 fica condicionada, em larga medida, à fiscalização exercida pelo 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 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. Uma alternativa que aparenta ser natural, do ponto de vista técnico-administrativo, para lidar com o problema aponta na direção do reforço da estrutura responsável por zelar pelo *enforcement* da lei, tornando a fiscalização mais intensa e sistemática, de um lado, e reduzindo os prazos de tramitação do processo de autuação, de outro.

Independentemente do reforço ou não da capacidade operacional do aparato responsável pela fiscalização da observância das cotas empregatícias, o aprimoramento do detalhamento operacional da lei e o maior rigor em sua aplicação podem contribuir para o objetivo de promover a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. O que se tem em mente aqui são iniciativas capazes de influenciar positivamente as decisões das empresas quanto à disposição de enquadramento na norma legal, tornando mais onerosa a não cooperação e/ou mais vantajosa a cooperação. Isto pode ser promovido, também, por aspectos relacionados à imagem pública da empresa, convergente com a noção de *marketing* social. Adquire relevância, nesse contexto, uma adequada publicização da temática da deficiência, conferindo-lhe maior visibilidade junto à sociedade, de forma a favorecer a pressão e o controle social quanto ao cumprimento da norma legal, em reforço ao *enforcement* estatal.

Além de parcial, a inclusão assegurada pela lei é excludente. 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.

Essa seletividade presente na conduta das empresas, deve-se reconhecer, espelha, em larga medida, aquilo que se passa no plano da sociedade. As dificuldades de inserção das pessoas com deficiência não se atêm ao mercado de trabalho, mas envolvem o acesso a bens e serviços essenciais e ao espaço público, em consonância com a noção de direito a condições básicas de igualdade e de oportunidade no tocante à convivência social. Assegurar efetivamente oportunidades adequadas de emprego ao portador de deficiência supõe, portanto, a garantia, pela coletividade, de serviços de suporte demandados pelos mesmos, de forma a que possam aspirar realisticamente à condição de cidadão, da qual o direito ao trabalho é uma dimensão.

Em suma, a lei de cotas empregatícias constitui, inegavelmente, um avanço no sentido de proporcionar oportunidades mais efetivas para a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. A aplicação da norma legal, contudo, vem esbarrando na conduta refratária das empresas, o que demanda uma capacidade de fiscalização e *enforcement* para fazê-la valer sem a necessária corres-

pondência no aparato estatal com a atribuição de desempenhar a função. Escapar dessa dependência da ação fiscalizatória do governo requer uma mudança na postura das empresas, no sentido de sua adesão tácita ao dispositivo legal. No entanto, não dá para esperar que isto ocorra espontaneamente, descolado de um compromisso mais efetivo quanto ao respeito dos direitos de cidadania dos portadores de deficiência no âmbito da sociedade como um todo. É esse o difícil caminho a ser trilhado, de forma a que a observância do sistema de cotas deixe de ser parcial e se torne plenamente institucionalizada.

Referências

- 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>
- _____. *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>
- _____. *Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989*. Dispõe sobre o apoio às pessoas 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>
- _____. *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. *Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. 2000 Tese*. (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. Belo Horizonte.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: _____; _____(Ed). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.1-38.
- FONSECA, Ricardo Tadeu Marques. *O trabalho da pessoa com deficiência e a lapidação dos direitos humanos: o direito do trabalho, uma ação afirmativa*. São Paulo: LTr, 2006.
- GOODIN, Robert E. Institutions and their design. In: _____ (Org). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003, p. 193-223.
- JEPPERSON, Ronald. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (eds). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.143-164.
- LAYER, 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 N. *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.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

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: DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (eds). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.183-203.

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, p. 33-86.

Artigo recebido em 01/08/2008

Artigo aprovado, na sua versão final, em 30/07/2009