2

Efetividade das políticas públicas de trabalho e emprego para pessoas com deficiência: análise de ações afirmativas a partir da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Hebert Pinto Pereira[1]

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos[2]

Resumo: As ações afirmativas de reserva de vagas, a partir da Lei 8.112/1990, e de cotas, com a Lei 8.213/1991, deram início à promoção, pelo Estado brasileiro, do acesso das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho. Os resultados da inclusão ocorridos nos quase 30 anos após a edição das referidas leis convidam a repensar os modos de efetivação dos normativos pelas instituições públicas e privadas. Este estudo pretende contribuir para o debate investigando, junto aos beneficiários das ações afirmativas por cotas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, as fragilidades da política de inclusão e os aspectos a merecerem, segundo esses beneficiários, a constituição de indicadores para monitoramento e avaliação visando ao aprimoramento contínuo da ação do Estado.

Palavras-chave: Pessoa com Deficiência. Ações Afirmativas. Mercado de Trabalho. Lei 8.112/1990. Lei 8.213/1991.

1 Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Contato: hebertppereira@gmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/9072059988435151.

2 Doutora em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento pela Universidade de Manchester e mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e coordenadora do curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Contato: ritadecassia36409@gmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/1316913502773974.

Abstract: *Access of people with disabilities to the labor market through affirmative actions has been inaugurated by the Brazilian government following the approval of Law 8,112/1990 and Law 8,213/1991. Almost thirty years after the issuance of these laws, the results of the inclusion invite us to rethink the ways in which the regulations are implemented by public and private institutions. This study aims to contribute to the debate by investigating, together with the quotas beneficiaries of affirmative actions in Minas Gerais state legislature, the weaknesses of the inclusion policy. It also addresses the aspects that merit, according to these beneficiaries, the construction of monitoring and evaluation indicators for continuous improvement of government actions.*

Keywords: *Disabled Person. Affirmative Actions. Labor market. Law 8,1121990. Law 8,213/1991.*

1 – Introdução

Os avanços das políticas públicas de trabalho e emprego para as pessoas com deficiência, verificados nas últimas décadas no Brasil, não foram suficientes para superar as barreiras encontradas no mercado de trabalho. O relatório Características do Emprego do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), baseado na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2014, revela que apenas 0,77% dos vínculos empregatícios foram ocupados por pessoas com deficiência, sendo que estas compõem quase 25% da população. O documento aponta, também, que apenas 6,69% das pessoas com deficiência empregadas estavam nas empresas sem a obrigação legal de contratação.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 garantir o direito ao trabalho sem que haja nenhum tipo de discriminação, somente com a Lei de Cotas 8.213/1991 se estabeleceram percentuais mínimos de admissão de pessoas com deficiências por parte das instituições com mais de 100 empregados. Entretanto, quase três décadas depois, a ocupação de empregos e as remunerações ainda se encontram precárias quando comparadas às características de emprego das pessoas com deficiência e da população total empregada (Rais 2014).

Esse resultado pode ser reflexo da baixa efetividade na estruturação de políticas públicas transversais pelo Estado, como a de educação inclusiva e a de saúde pública, pautadas na reabilitação das pessoas com deficiência. Há, ainda, o despreparo das organizações privadas, que não conseguem oferecer condições acessíveis para o trabalho: seja com espaços adaptados, seja com profissionais capacitados para lidar com a inclusão laboral.

No setor público, o ingresso na carreira pelas pessoas com deficiência por meio de concurso público possui mais vantagens, uma vez que não há diferenciação salarial entre os cargos de mesmo nível, devido à isonomia e impessoalidade da seleção pública. A Lei 8.112/1990 trouxe resultados positivos para o setor, que passou a destinar até 20% das vagas para as pessoas com deficiência nos concursos.

Porém, cabe ressaltar que ainda falta um longo caminho a ser percorrido para que seja atingindo esse percentual nas vagas ocupadas por servidores municipais, estaduais e federais. Além disso, alguns estudos, como o da Prof.ª Flávia Moreira Guimarães Pessoa e da Ms. Layanna Maria Santiago Andrade sobre a efetividade da inclusão social, já começam a mensurar a capacidade das ações afirmativas em promover a inclusão das pessoas com deficiência conforme o princípio da igualdade.

Para pensar o avanço das políticas públicas de inclusão, este artigo se propôs a realizar uma análise sobre a efetividade da Lei 8.112/1990 e da Lei 8.213/1991 no âmbito de uma organização pública – a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, à luz das teorias de inclusão e igualdade propostas por Luz (2003), Neri (2003), Zola (2005), Oliveira (2009) e das percepções dos beneficiários.

O objetivo foi investigar os limites da política em gerar oportunidades para essa parcela da população brasileira, que, segundo o Censo de 2010, seria de aproximadamente 45 milhões de pessoas. Particularmente, buscou-se levantar subsídios para constituição de ferramentas de monitoramento e avaliação capazes de

orientar mudanças nas ações públicas para o avanço do processo de inclusão das pessoas com deficiência na sociedade.

As sessões seguintes apresentam os fundamentos teóricos e históricos da política de inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, a metodologia utilizada para levantamento e análise das percepções dos beneficiários na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, os principais achados e sugestões de indicadores para monitoramento e avaliação da política e, finalmente, as considerações finais sobre possibilidades de avanço na pesquisa.

2 – Fundamentação teórica e histórica

A terminologia usada para tratar as pessoas com deficiência mudou ao longo dos tempos, e sua utilização deve ser feita de maneira a evitar realçar estigmas e preconceitos passados. Assim, não são mais utilizadas as expressões "portadores de necessidades especiais", "deficientes" ou "pessoas portadoras de deficiência". A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146/2015 ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, traz luz para a conceituação adequada desse grupo, conforme artigo 2º:

> Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2015)

O conceito de pessoas com deficiência perdeu ao longo do tempo caráter exclusivamente médico e ganhou dimensão social, sobretudo após a Convenção Sobre os Direitos da Pessoas com Deficiência, patrocinada pela ONU em 2007. A pessoa com deficiência passou a ser entendida como aquela que, além de ter diminuídas suas faculdades físicas e intelectuais, sofrem com as barreiras sociais – fatores culturais, econômicos, tecnológicos,

arquitetônicos, entre outros. Em consonância com essa definição, Ricardo da Fonseca afirma:

> Os impedimentos de caráter físico, mental, intelectual e sensorial são, a meu sentir, atributos, peculiaridades ou predicados pessoais, os quais, em interação com as diversas barreiras sociais, podem excluir as pessoas que os apresentam da participação da vida política, aqui considerada no sentido mais amplo. (FONSECA, 2012, p. 48).

Na ótica dos direitos humanos, o papel do Estado é fundamental na elaboração de instrumentos capazes de ajudar pessoas com deficiência a transpor as barreiras físicas e sociais. No Brasil, o planejamento estatal avançou com o rompimento do modelo exclusivamente assistencialista estipulado pela Constituição Federal de 1988, por meio do estabelecimento de reserva de vagas pela Lei 8.112/1990, que definiu o percentual de até 20% das vagas em cargos públicos para as pessoas com deficiência.

Além disso, outro avanço do poder público foi a criação do sistema de cotas com a Lei 8.213/1991, que obrigou as empresas com mais de 100 empregados a contratarem pessoas reabilitadas e/ou com deficiência a partir da seguinte proporção: até 200 funcionários (2%), de 201 a 500 funcionários (3%), de 501 a 1000 funcionários (4%) e de 1.001 funcionários em diante (5%). Porém, somente dez anos depois, o Decreto 3.298/1999 regulamentou a matéria para uma política de integração nacional preconizada pela Lei 7.853/1989.

Os avanços culminaram no artigo 4º da Lei 13.146/2015, que trata do direito à igualdade de oportunidades a todos os cidadãos – sem nenhuma espécie de discriminação. Essa lei trouxe inovações na avaliação psicossocial da deficiência e serve como base para elaboração de diversas políticas públicas para pessoas com deficiências em campos diferentes: saúde, educação, transporte, trabalho e emprego. Para Flávia Pessoa (2016), entende-se que somente após a garantia de direitos básicos é que as pessoas com deficiência estarão em condições mais justas de concorrer de forma competitiva no mercado de trabalho.

As políticas de trabalho para pessoas com deficiência impactam toda a estrutura produtiva do País, sobretudo com uma parcela tão significativa da população com algum tipo de deficiência no Brasil – cerca de 45 milhões de pessoas, de acordo com a Cartilha do Censo de 2010 da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Por isso, o artigo 35 do Estatuto da Pessoa com deficiência (Lei 13.146/2015) reafirma a finalidade dessas políticas:

> Art. 35. É finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho.
>
> Parágrafo único. Os programas de estímulo ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo, incluídos o cooperativismo e o associativismo, devem prever a participação da pessoa com deficiência e a disponibilização de linhas de crédito, quando necessárias. (BRASIL, 2015)

A efetividade das políticas de trabalho para as pessoas com deficiência está ligada a uma transformação da sociedade para lidar com a chegada desses profissionais, conforme analisado por Zola (2005). Já Barnes (*apud* OLIVEIRA; JUNIOR; FERNANDES, 2009) acrescenta que também são necessárias transformações estruturais nas relações de trabalho, sem as quais a aplicabilidade das medidas previstas na área tem efeito inócuo e paliativo.

Assim, a elaboração de políticas públicas de trabalho e emprego devem contemplar, conforme proposto por Hillage e Pollar:

> 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, elaboração de objetivos para atender a essas necessidades;

> c) levando em consideração o alcance das ações em curto, médio e longo prazos;
>
> d) alocação 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. (HILLAGE; POLLAR *apud* OLIVEIRA; JUNIOR; FERNANDES, 2009, p. 221).

Para isso, é preciso ressaltar as diretrizes e os valores a balizar a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, conforme observado no artigo 37º da Lei 13.146/2015:

> Constitui modo de inclusão da pessoa com deficiência no trabalho a colocação competitiva, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, na qual devem ser atendidas as regras de acessibilidade, o fornecimento de recursos de tecnologia assistiva e a adaptação razoável no ambiente de trabalho. (BRASIL, 2015)

O conceito de inclusão social é compreendido por Neri (2003) como um sinal da existência de excluídos, ou seja, pessoas sem acesso aos direitos básicos que pertencem a todos – como às políticas educacionais, ao sistema de saúde e ao mercado de trabalho. Essa característica de exclusão agrava a situação de pobreza na qual vivem as pessoas de baixa renda com deficiência, que acabam enfrentando altas taxas de desemprego, conforme aponta o relatório publicado em 2017 do National Council on Disability (NCD), nos Estados Unidos.

Os estudos apontam para a importância de se ter uma sociedade inclusiva, onde os grupos minoritários participem de forma ativa e possam ser respeitados em suas diferenças. De acordo com Oliveira, Cavalli e Guidugli (2017), presume-se sua característica direcional nas políticas públicas como forma de dignificar a diversidade humana.

O processo de elaboração de uma política pública multidisciplinar mais inclusiva poderia refletir melhor o lugar a ser ocupado pelas pessoas com deficiência na sociedade. Para isso, a formulação deve atravessar o desenho de outras políticas como as de saúde e educação, que estão diretamente ligadas com as políticas de trabalho. Estas devem ser pensadas, também, para pessoas com deficiência que esbarram em outras diferenças agravadoras da desigualdade: cor da pele, situação de pobreza, questões de gênero, entre outras (OLIVEIRA; CAVALLI; GUIDUGLI, 2017).

Para tanto, é necessário o estabelecimento de leis e normas que possuam um caráter social impositivo, além do aumento de mecanismos de fiscalização pelo Estado e de instrumentos de estímulo à educação da pré-escola até ao ensino superior. O Acórdão 1.486/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU) aponta a inefetividade das políticas de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho e a necessidade de outras políticas públicas, como a educacional, que promovam de fato a inclusão. O resultado da integração entre as políticas públicas poderá se refletir em aumento da oferta de empregos, diminuição de ciclos de pobreza e independência de programas assistenciais de acordo com o relatório do NCD.

As formas de inclusão social observadas nas políticas públicas devem ser capazes de abranger outros grupos que também vivem em condições inferiores de oportunidades. Uma sociedade inclusiva busca ampliar as formas de participação de todos os cidadãos para se tornar mais igualitária e solidária. Como a inclusão depende de uma interação constante entre o cidadão e a sociedade, são primordiais mecanismos de integração como o trabalho – para que os indivíduos excluídos construam identidade social e autoestima e tenham a consciência de dignidade (ARANHA; NAMBU; SAINT-JEAN *apud* TOLDRÁ, 2009).

De acordo com Luz (2003), o conceito de inclusão se manifesta na sociedade moderna por meio de diferentes movimentos de lutas, como os das pessoas com deficiência. O início do debate social inclusivo envolveu diversas causas levantadas pela

parcela da população excluída e teve como eixo central as reivindicações propostas por pessoas com deficiência – ligadas ao surgimento e ao desenvolvimento desse movimento político na busca por transformações sociais.

A expansão do conceito de inclusão não está intrinsecamente ligada às pessoas com deficiência, mas a todos os movimentos da sociedade em prol de oportunidades, como as de trabalho e emprego. O processo inclusivo determina, então, um direcionamento para se obter uma sociedade pluralizada, na qual a discriminação possa ser combatida.

As ações afirmativas através de reserva de vagas e sistema de cotas foram criadas a partir da necessidade de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, uma vez que as empresas e o Estado não faziam cumprir as garantias constitucionais/legais. O surgimento de leis inclusivas aconteceu a partir da evolução do conceito de discriminação em relação à pessoa com deficiência. Por isso, a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 1965, foi um dos marcos mundiais ao deixar evidente o termo "discriminação" (GUGEL, 2007).

A inclusão das pessoas com deficiência ganhou força a partir da Segunda Guerra Mundial, quando vários militares ficaram feridos e foram reabilitados ao trabalho. Os esportes paraolímpicos surgiram na Inglaterra a partir de uma necessidade de reabilitação física e da inclusão social dos veteranos da guerra (PESSOA, 2016). Dessa forma, começou-se a acreditar na capacidade das pessoas com deficiência e a buscar soluções que permitissem sua integração na sociedade produtiva (WERNECK, 1997; PASTORE, 2000).

No Brasil, a pauta só ganhou relevância na década de 1970, quando os movimentos sociais nacionais passaram a reivindicar o direito das pessoas com deficiência com maior participação na sociedade. Em 1981 foi declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o ano Internacional das Pessoas com Deficiência, que

foi adotado pela Presidência da República e teve como proposta o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência:

> O Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência (ONU, Resolução nº 37/52, com o objetivo de promover medidas eficazes para a prevenção da deficiência e para a reabilitação e a realização dos objetivos de igualdade e de participação plena das pessoas com deficiência na vida social e no desenvolvimento, atribuindo o meio como fator determinante do efeito de uma deficiência ou de uma incapacidade sobre a vida cotidiana da pessoa. (Gugel, 2007, p.66)

Os resultados desse conjunto de ações foram inseridos na Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, que figurou a igualdade como direito fundamental entre os direitos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade (GUGEL, 2007). Para se fazer cumprir o normativo constitucional, foi estabelecida uma política pública para que o direito fundamental das pessoas com deficiência ao trabalho fosse resguardado.

Logo, a promulgação das leis de reserva de vagas e de cotas foi um ato divisor na execução de mecanismos de inclusão, sobretudo porque possibilitou a criação de órgãos fiscalizadores para se fazer aplicar o cumprimento da lei. Todavia, a implementação só foi possível a partir do Decreto 3.298/1989, que definiu o conceito da pessoa com deficiência e as categorias de deficiência.

A Secretaria Nacional da Pessoa com Deficiência Para foi instituída em 2010 para a coordenação das políticas públicas para as pessoas com deficiência, a partir da Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde). A política nacional da pessoa com deficiência foi amparada na Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

Para isso, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo 186, em 9 de julho de 2008, e o Decreto Executivo 6.949, em 25 de agosto de 2009, confor-

me o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição. O tratado internacional foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com o *status* de norma constitucional, e a convenção foi utilizada para a elaboração da Lei 13.146/2015, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência.

A Lei de Inclusão foi um marco para as pessoas com deficiência, pois reuniu, em uma única lei, diversos temas que haviam sido tratados de forma separada, o que tornou mais transparentes os direitos desses indivíduos e os deveres do Estado. Como artigos relevantes é possível citar:

- acesso universal e igualitário à saúde para as pessoas com deficiência, por meio do SUS, com informações adequadas e acessíveis sobre as condições de saúde (art. 18);

- acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas (art. 28-XIII); e

- o direito ao trabalho em ambientes acessíveis e inclusivos em igualdade de oportunidades com as demais pessoas (art. 34).

Na sessão seguinte, apresenta-se a metodologia utilizada na presente pesquisa para investigar, em estudo de caso na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, os aspectos de efetividade da política de inclusão.

3 – Metodologia

Para atender os objetivos propostos neste artigo, foi realizada pesquisa qualitativa, baseada na análise de dados e em informações obtidas em estudo de caso, orientado pelos conceitos inscritos na Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência e em obras e correntes teóricas consideradas relevantes pelo pesquisador, a exemplo de Luz (2003), Neri (2003), Zola (2005) e Oliveira, Junior e Fernandes (2009).

Em relação ao estudo de caso, o *locus* de investigação foi a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na qual se buscou coligir evidências sobre três requisitos para inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho:

a) eficiência das ações afirmativas na entrada nas organizações;

b) eficácia das ações afirmativas na seleção dos tipos de deficiência; e

c) efetividade das ações afirmativas para criar representatividade dos beneficiários nas organizações.

Foram utilizadas informações sobre as características objetivas de inserção das pessoas na organização e sobre as percepções dos beneficiários quanto às fragilidades organizacionais para realização de seu pleno potencial produtivo. Inicialmente, foi feito levantamento de dados na Gerência-Geral de Gestão de Pessoas, que forneceu lista com 19 servidores empossados na condição de pessoa com deficiência desde 2009.

Dessa amostra, foram realizadas entrevistas aprofundadas com cinco pessoas, em situações adversas de trabalho, como forma de identificar fatores que, não obstante impactarem a inclusão dessas pessoas no trabalho, não são prontamente visíveis nas estatísticas ou nos canais públicos de informação.

Posteriormente, foi submetido a todo o grupo um questionário orientado pelos três requisitos de inclusão supramencionados. O questionário foi enviado por *e-mail*, com taxa de retorno de 37%, e seus resultados foram armazenados em base de dados virtual.

A pesquisa de campo obedeceu ao rigor metodológico preceituado, com a elaboração de relatórios parciais, relatórios finais, gravação e transcrição de trechos das entrevistas a partir dos indicadores. Os achados são discutidos a seguir.

4 – Apresentação e discussão dos achados

Segundo a Rais do ano de 2014, data da última divulgação de dados tratados pelo extinto Ministério do Trabalho, a composição do universo de pessoas empregadas com deficiência era de 56% de deficiência física, 23% de deficiência auditiva, 11% de deficiência visual e 10% de deficiências do tipo intelectual ou múltipla. Tal padrão não se reflete diretamente no perfil observado na Assembleia Legislativa, que apresenta 42% de pessoas empregadas com deficiência física, 37% com deficiência visual, 16% com deficiência auditiva e 5% com outras deficiências.

Já o grau de organização das pessoas com deficiência dentro da Assembleia, visando atuar coletivamente na efetivação de direitos, ainda é baixo, mesmo com o processo de cotas, o que pode sugerir algum tipo de ineficácia do sistema de reserva, que não os motiva para formarem conselhos internos de busca por direitos. O grau de organização foi medido, nesta pesquisa, pelas perguntas aos entrevistados sobre o conhecimento de algum comitê de representatividade ou de servidor que lute pelo direito das pessoas com deficiência. O resultado para ambas as perguntas foi o desconhecimento de qualquer pessoa ou conselho da pessoa com deficiência dentro da instituição.

Por meio do levantamento de manifestações como essa com os beneficiários, procedeu-se à identificação de fatores que, se constituídos em indicadores para monitoramento e avaliação da política, teriam capacidade de orientar avanços pela ação do Estado e demais organizações, na correção de foco, escopo ou estratégia.

Os comentários dos entrevistados nesta pesquisa foram categorizados segundo suas percepções sobre as principais fragilidades a serem superadas, conforme apresentado a seguir.

I – Capacitação: deficiência nas políticas públicas educacionais e de capacitação técnica.

> "Deveria haver alguma política pública para capacitar melhor as pessoas do que só fazer uma política inclusiva, cabendo ressaltar que as notas das pessoas com

> deficiência são bem mais baixas no concurso público". (Entrevista concedida ao autor em 23/01/2019, disponível em gravação.mp3 (38:55 min.))

II – Fiscalização: deficiência no controle de conformidade das organizações no cumprimento da legislação.

> "Não sei se as empresas seguem a risco as leis de cotas e se há fiscalização. Trabalhei numa empresa que havia dificuldades de contratar pessoas com deficiência. Talvez haja baixa formação que gera dificuldade de contratar, ou seja, consequência do preconceito". (Entrevista concedida ao autor em 11/01/2019, disponível em gravação.mp3 (31:47 min.))

III – Cobertura: dificuldade de elevar a presença de pessoas com deficiência nas organizações a percentuais próximos a sua representação da população.

> "Eu nunca trabalhei com outras pessoas com deficiência, no meu ambiente sempre estava só eu". (Entrevista concedida ao autor em 29/11/2018, disponível em gravação.mp3 (52:10 min.)).

IV – Diversidade: dificuldade de incluir pessoas com deficiência nas organizações nos perfis de sua representação da população.

> "Cada um tem a sua deficiência, e como a minha é menor fica difícil de eu enxergar as demais. Por exemplo, perceber quais são as dificuldades de um cadeirante, de quem teve uma perna amputada ou de quem possa ter um problema no braço". (Entrevista concedida ao autor em 11/01/2019, disponível em gravação.mp3 (31:47 min.))

V – Gravidade: dificuldade de incluir pessoas com deficiência severa nas organizações.

> "A pessoa com deficiência que entra no cargo público possui deficiências menos limitantes, a dificuldade que ela vai ter será mais estruturante (prédio e ambiente) ou visual menos severa". (Entrevista concedida ao autor em 29/11/2018, disponível em gravação.mp3 (52:10 min.))

VI – Customização da capacitação: deficiência nos modelos educacionais e técnicos que contemplem a especificidade dos beneficiários.

> "A pessoa para chegar a atuar em qualquer área com uma deficiência muito limitante precisa de um esforço maior. Logo, para ela alcançar uma vaga num concurso público o esforço precisa ser ainda maior porque é muito concorrido". (Entrevista concedida ao autor em 29/11/2018, disponível em gravação.mp3 (52:10 min.))

VII – Participação: deficiência dos mecanismos disponíveis para favorecer ou induzir a organização coletiva das pessoas com deficiência.

> "A luta das pessoas com deficiência poderia ser maior, desde que as pessoas com deficiência levantassem essa bandeira (...). O Estado faz muito pouco para as pessoas com deficiência". (Entrevista concedida ao autor em 07/12/2018, disponível em gravação.mp3 (28:30 min.))

VIII – Produtividade: deficiência dos mecanismos disponíveis para promover a realização do potencial produtivo das pessoas com deficiência.

> "Se você se apresenta como uma pessoa com deficiência, independente das suas capacitações e competências, o outro vai te ver como alguém que entregará um resultado menor quando comparado a uma pessoa sem deficiência". (Entrevista concedida ao autor em 29/11/2018, disponível em gravação.mp3 (52:10 min.))

IX – Empoderamento: deficiência dos mecanismos disponíveis para promover o protagonismo das pessoas com deficiência nas organizações.

> "O poder muitas vezes não está no cargo, mas na capacidade de dialogar, na capacidade de mostrar para o outro a relevância de algo e no respeito que você conquista no espaço". (Entrevista concedida ao autor em 29/11/2018, disponível em gravação.mp3 (52:10 min.))

Os comentários dos participantes, assim categorizados, permitem a formulação de indicadores capazes de subsidiar as ações de monitoramento e avaliação da política de inclusão, segundo os três critérios anteriormente mencionados e a seguir discutidos.

Indicadores de monitoramento e avaliação da política de inclusão

CRITÉRIOS		
A – Eficiência na entrada	B – Eficácia na seleção	C – Efetividade da inclusão
A.1 Capacitação	B.1 Diversidade	C.1 Participação
A.2 Fiscalização	B.2 Gravidade	C.2 Produtividade
A.3 Cobertura	B.3 Customização da capacitação	C.3 Empoderamento

Fonte: elaboração pelo autor

O critério "A – Eficiência na entrada" teve como indicadores sugeridos pelos participantes: A.1 Capacitação, A.2 Fiscalização e A.3 Cobertura. Para se obterem números expressivos de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, identifica-se a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas interseccionais, como a de educação e a de controle junto aos órgãos de fiscalização do trabalho.

Já a aplicação das ações afirmativas para as pessoas com deficiência acontece de forma obrigatória tanto no setor público, como no setor privado, mas sua eficiência ainda se assenta fortemente na fiscalização. No setor privado, essa fiscalização é de competência dos auditores do trabalho.

No setor público, a reserva de vagas se dá em concurso público fiscalizada por órgãos de controle interno e externo. Em ambos os casos, a aplicabilidade da lei ainda depende muito da capacidade do Estado em cobrar o cumprimento da legislação, pois as ineficácias de outras políticas, como a de educação, afetam diretamente a competitividade no mercado e a

aprovação nos exames preparatórios e seletivos das pessoas com deficiência.

O critério "B – Eficácia na seleção" teve como indicadores sugeridos pelos participantes: B.1 Diversidade, B.2 Gravidade e B.3 Customização da capacitação. A hipótese adotada neste trabalho seria a de que o tipo e o grau da deficiência levam à aprovação ou à reprovação em concurso público e a de que o fato se deve às limitações que uma pessoa com grau elevado de deficiência possa ter para atuar numa área complexa como, por exemplo, a de informática. As percepções colhidas junto aos participantes da pesquisa, contudo, não corroboraram essa hipótese. Para eles, a gravidade da deficiência não impactaria o acesso.

Considerando-se que tais percepções conflitam com as estatísticas, que indicam baixa participação de pessoas com deficiências moderadas e altas no mercado de trabalho, faz-se necessário maior investigação da questão, com o uso de técnicas que façam a verificação cruzada da consistência das respostas, ante uma possível incidência de viés defensivo dos respondentes diante de sua imagem pessoal ("ter sido aprovado porque sua deficiência não seria grave"). Tal aprofundamento, contudo, não foi possível no escopo deste trabalho.

As estatísticas revelam que, de fato, os processos de seleção acabam filtrando pessoas com deficiências leves físicas ou visuais. Nessa direção, os indicadores mostram que a ausência de uma análise sobre a individualidade da pessoa com deficiência direciona para uma baixa eficácia da política de inclusão. Por fim, o critério "C – Efetividade da inclusão" teve como possíveis indicadores apontados pelos participantes: C.1 Participação, C.2 Produtividade e C.3 Empoderamento. O resultado da apuração desses indicadores revela que há uma desconfiança sobre a capacidade da pessoa com deficiência de ter produtividade no trabalho.

Há, muitas vezes, uma necessidade de se provar tão capaz como os demais, e o reflexo é fazer parecer nula qualquer difi-

culdade que se possa ter com a deficiência. Consequentemente, o empoderamento se torna uma construção mais individual e silenciosa. A pessoa com deficiência demorará a se estabelecer se não houver formas de auxílio por um conjunto maior de políticas públicas.

A promoção da organização coletiva e da representatividade é requisito para que as pessoas com deficiência continuem tendo espaço para lutarem por mais políticas. O caráter de transversalidade de qualquer política pública para pessoas com deficiência expõe a necessidade de debates em áreas diversas como saúde, educação, trabalho e renda, transporte etc.

Releva observar que a própria estruturação de monitoramento e avaliação das ações afirmativas pelo Estado induz à formação de comitês de debate da pessoa com deficiência dentro do setor público e privado. A criação desses instrumentos de democracia estimula a abertura de discussões sobre temas ligados à diversidade, contribuindo para o avanço dos direitos.

5 – A estruturação das políticas de inclusão e igualdade social

Durante quase 30 anos desde que a Lei 8.112/1990 e a Lei 8.213/1991 foram promulgadas, muitas mudanças sociais e econômicas aconteceram no mercado de trabalho a favor da pessoa com deficiência. Diversos temas foram debatidos em conferências sobre o tema desde a 1ª Conferência Nacional sobre a Pessoa com Deficiência, em 2006, até a 4ª Conferência no ano de 2016.

O resultado dessas discussões para o conjunto jurídico de proteção foi a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), publicada em 7 de julho de 2015. Apesar dos avanços ocorridos na regulamentação jurídica, ainda há problemas a serem corrigidos para o avanço da política que foram levantados sobre três critérios considerados essenciais para sua efetividade: eficiência na entrada, eficácia na seleção e efetividade da inclusão.

As escolhas feitas pelos gestores públicos na elaboração das políticas públicas para as pessoas com deficiência têm o objetivo de promover a inclusão – na saúde, na educação ou no trabalho. No Brasil, há uma grande dificuldade de o Estado investir recursos para adaptações dos espaços como forma de eliminar as barreiras que o meio apresenta perante todos. Deficiente, então, passa a ser a sociedade, por portar barreiras físicas, institucionais e, principalmente, atitudinais, que impossibilitam a todos a convivência digna e humana (HARRIS; ENFIELD, 2003, *apud* PESSOA, 2016, p. 1711).

Por isso, a busca por igualdade mediante políticas de inclusão fica enfraquecida quando não se consegue superar as barreiras encontradas nos espaços sociais – sendo primordial a aplicação em conjunto pelo Estado e a sociedade da Lei de Inclusão. Logo, o debate sobre igualdade perde a sua sustentabilidade, pois ainda são necessárias várias adaptações por parte das empresas e dos órgãos públicos para deixar o meio acessível. Apesar de a Constituição Federal de 1988 figurar a igualdade como um direito fundamental, é necessário que haja o comprometimento estatal com uma fiscalização rígida na aplicação das políticas de acessibilidade para promoção da inclusão social.

O sistema de cotas que é proposto pela Lei 8.213/1991 possibilitou às pessoas com deficiência terem acesso ao mercado de trabalho através de vagas que não seriam abertas sem a política. Todavia, o ingresso ao sistema tende a ser limitado às regiões em que o controle de fiscalização pelo Estado se faz mais presente. Além disso, a reserva de vagas prevista na Lei 8.112/1990 pode acabar beneficiando a seleção de pessoas com baixas limitações, ou seja, que conseguem ter mais oportunidades no acesso à educação.

Portanto, a formulação das políticas públicas de inclusão que visam alcançar o princípio fundamental da igualdade deve permitir que haja um monitoramento sobre a forma de entrada da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. É preciso avaliar como a forma de ingresso na política de cotas não se desprende de um conceito ultrapassado de capacidade laboral

limitada à saúde – já que está baseada de forma restrita em laudos médicos. Por conseguinte, é necessário repensar a forma em que a ação afirmativa por reserva de vagas se baseia, já que é pouco efetiva no tratamento dos diferentes tipos deficiência: características distintas de deficiência promovem desigualdades no mercado de trabalho.

6 – Considerações finais

O debate sobre a geração de espaços inclusivos no Brasil surgiu mais intensamente a partir década de 1990, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o posterior aparecimento de diversas leis de proteção. Esse momento é importante para entender como as pessoas com deficiência passaram a ocupar um espaço relevante na criação de políticas públicas. Leis foram elaboradas para dar mais oportunidades a esse grupo antes excluído, como a Lei 8.112/1990, que dita sobre a reserva de vagas em concursos públicos, e a Lei 8.213/1991, conhecida como Lei de Cotas, que potencializou a luta de direitos no mercado de trabalho.

O estigma enfrentando por esse grupo é a primeira barreira a ser superada quando se começa a pensar em políticas públicas de inclusão e nas suas respectivas ações afirmativas. As dificuldades motoras, de fala, entre outras, ainda são vistas como sinônimo de incapacidade laboral e refletem diretamente no preconceito que existe na sociedade em contratar indivíduos com algum tipo de deficiência.

Muitas delas querem exercer o direito de ter um papel representativo na sociedade, seja para desempenharem uma função para a qual se capacitaram, seja para se sentirem parte da construção do País. Ter um trabalho é fundamental para que o indivíduo se sinta um cidadão. É muito importante que esse cidadão esteja inserido no mercado de trabalho. Todavia, apesar do avanço ao longo de décadas em projetos inclusivos, há ainda instituições sem estrutura física e organizacional para receber as pessoas com deficiência. A forma de acesso ao mercado

de trabalho através da reserva de vagas e do sistema de cotas pode ser uma política eficiente, desde que haja fiscalização nas empresas para se fazer comprimir a lei e investimento estatal em educação. Entretanto, a eficácia está comprometida quando é observado o tipo de deficiência que é privilegiado pelo setor privado e até nos concursos públicos – pessoas com deficiência de grau leve ou moderado, principalmente, do tipo física, o que compromete a eficácia da política. A consequência pode ser a baixa efetividade da ação afirmativa por não conseguir empoderar grande parte das pessoas com deficiência na luta pelo avanço das políticas públicas em prol de direitos – não há comitês para debate e mobilização da pessoa com deficiência nos locais de trabalho.

Os dilemas enfrentados pelas pessoas com deficiência – como o estigma social – podem levá-las a querer esconder a própria deficiência, além de despertarem nelas o desejo de provarem, a todo instante, que são capazes de cumprir uma atividade. O efeito negativo desse processo é a busca por uma tentativa de anulação da diferença dentro do espaço de trabalho, no qual o contrário deveria ser valorizado.

A inserção da diversidade nas empresas e nas instituições públicas cria proximidade com a sociedade. Além disso, os avanços das políticas de inclusão dependem do interesse do gestor público. Para isso, é preciso aprender a tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida exata das suas desigualdades.

Cabe ressaltar ainda a necessidade de programas governamentais que tornem mais efetivas as leis destinadas à inclusão social e laboral de pessoas com deficiência. Além disso, é primordial a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação pelo Estado sobre a aplicação dessas ações, com o fim de se obter um resultado efetivo na ocupação de vagas no setor público e privado – com segurança, respeito à dignidade e equiparação de oportunidades.

Por conseguinte, os subsídios levantados no presente trabalho apenas sinalizam a necessidade de elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação da política de inclusão de pessoas com deficiência e apontam para alguns aspectos da questão trazida a lume pelos próprios beneficiários. Faz-se necessário levar este trabalho de investigação adiante, para que se avance em pelo menos três focos ulteriores da pesquisa: validação dos achados para uma amostra mais abrangente da população-alvo, detalhamento dos atributos e métricas de cada indicador sugerido e detalhamento da lógica de intervenção aplicável a cada indicador para identificação das oportunidades de melhoria da política de inclusão, em face dos mecanismos hoje instituídos.

7 – Referências

BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, Brasília, 20 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/d3298.htm. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, Brasília, 24 out. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7853.htm. Acesso em: 1 nov. 2017.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, Brasília, 11 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, Brasília, 24 out. 1991.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8213cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, Brasília, 6 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/l13146.htm. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Cartilha do censo de 2010**. Disponível em: http://www.unievangelica.edu.br/novo/img/nucleo/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficienciareduzido.pdf. Acesso em: 7 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.486/2016**. Plenário. Relator: Ministro Vital Rêgo. Sessão de 8 jun. 2016. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/data/files/C8/01/FC/1C/4AB55510AAE6B5552A2818A8/001.182.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. O novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. **Revista TRT 2ª Região**, São Paulo, n. 10, p. 45-54, 2012. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12178/78834. Acesso em: 15 out. 2017.

FUNDO DE AMPARO DO TRABALHADOR. **Características do Emprego Formal: Relação Anual de Informações Sociais – 2014**. Disponível em: https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Caracter%C3%Adsticas-do-Emprego-Formal-segundo-a-Rela%C3%A7%C3%A3o-Anual-de-Informa%C3%A7%C3%B5es-Sociais-2014-31082014.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

GUGEL, M. A. **Pessoas com deficiência e o direito ao trabalho**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2007.

LUZ, L. M. R. Sociedade e inclusão. **Educ@ção: Revista de Pedagogia da UniPinhal**, v. 1, n. 1, p. 33-36, 2003. Disponível em: http://ferramentas.unipinhal.edu.br/educacao/viewarticle.php?id=9&layout=abstrac. Acesso em: 10 out. 2017.

NERI, M. **Retrato da deficiência no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV: IBRE, 2003.

NATIONAL COUNCIL ON DISABILITY. **National disability policies**: a progress report, october 2017. Washington, 2017. Disponível em: https://ncd.gov/sites/default/files/NCD_A%20Progress%20Report_508.pdf. Acesso em: 11 dez. 2017.

OLIVEIRA, M. A.; JUNIOR, E. G.; FERNANDES, J. M. Pessoas com deficiência no mercado de trabalho: considerações sobre políticas públicas nos Estados Unidos, União Europeia e Brasil. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília (SP), v. 15, n. 2, p. 219-232, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382009000200004. Acesso em: 10 abr. 2019.

OLIVEIRA, L. C.; CAVALLI, Valquíria T.; GUIDUGLI, S. T. Política pública de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho: algumas considerações sobre sua formulação, implementação e avanços de 1991 até 2015. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 48, p. 107-147, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/623. Acesso em: 13 jun. 2019.

PASTORE, J. **Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência**. São Paulo: LTr, 2000.

PESSOA, Flávia M. G.; ANDRADE, L. M. S. O direito fundamental ao trabalho das pessoas com deficiência: diretrizes para a efetivação do sistema de cotas. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1700-1740, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rqi.2016.18470. Acesso em: 15 abr. 2019.

TOLDRÁ, R. C. Políticas afirmativas: opinião das pessoas com deficiência acerca da legislação de reserva de vagas no mercado de trabalho. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 20, p. 110-117, 2009. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rto/article/view/14064. Acesso em: 15 mai. 2019.

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/PbrasíliaSTART. Acesso em: 11 nov. 2017.

WERNECK, C. **Ninguém mais vai ser bonzinho na sociedade inclusiva**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.